



La fixation des prix agricoles pour 1977/78, P. BAUDIN. — La politique économique à moyen terme de la Communauté, J.-C. MOREL et Ch. ANDRE. — La T.V.A. communautaire, état des travaux. La sixième directive du Conseil en matière de T.V.A., A. BETTE. — La directive sur la libre prestation de service des activités d'avocats, L. PEETTITI. — Elimination des entraves techniques aux échanges des produits industriels. Signification, problèmes et objectifs, Kh. ZACHMANN. — Le contrôle des prix d'après le droit allemand et européen sur les restrictions de la concurrence, W. MOSCHEL.

N° 207 MAI 1977

REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Les Règles applicables aux Entreprises

(Articles 85-86 du Traité de Rome)

par

Lazar FOCSANEANU

Docteur ès sciences économiques, Diplômé de l'Académie de droit international de la Haye
Chargé de Cours à l'Institut d'Etudes Politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III

PRESENTATION :

Cet ouvrage est un recueil groupant une série de dix articles sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que l'auteur a publiés dans la Revue du Marché Commun, entre avril 1975 et mars 1976. Les articles ont été légèrement retouchés, mis à jour, et raccordés pour constituer un seul livre.

Ce n'est pas un livre de doctrine. C'est un **guide d'orientation à travers la masse de la cinquantaine d'arrêts que la Cour a rendu durant les quinze dernières années**, en matière de **concurrency**. Il est surtout destiné aux **praticiens** à qui il voudrait indiquer quelques fils conducteurs qui leur permettent de saisir les grandes lignes d'une jurisprudence déjà abondante. A cet effet, des **tableaux analytiques** ont été insérés dans le texte. Son but a été **d'informer plutôt que de critiquer**. Plus que de longs développements, la table des matières de l'ouvrage montre son contenu.

TABLE DES MATIERES :

Préface

Avertissement

Chapitre I : Considérations générales

Chapitre II : Méthodes d'interprétation appliquées par la Cour

Chapitre III : Les clauses d'exclusivité dans la Jurisprudence de la Cour

Chapitre IV : Propriété intellectuelle et concurrence (brevets, marques, appellations d'origine, droits d'auteur)

Chapitre V : Groupes de sociétés et concurrence

Chapitre VI : Les pratiques concertées

Chapitre VII : L'exploitation abusive d'une position dominante

Chapitre VIII : Le marché des produits en cause

Chapitre IX : Relecture des articles 85 et 86 du Traité de Rome selon l'Herméneutique de la Cour

Chapitre X : Conclusions et bibliographie sommaire

Index

Un volume 21 × 27, 200 pages. Prix : **59 F (*)** + port

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

(*) Réduction de 10 % aux abonnés à la Revue du Marché Commun.



REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéro 207
M a i 1977

sommaire

problèmes du jour

- 213 La fixation des prix agricoles pour 1977-78, par Pierre BAUDIN, Administrateur Principal à la Commission des Communautés européennes.
- 227 La politique économique à moyen terme de la Communauté, par J. C. MOREL et Ch. ANDRE.
- 233 La T.V.A. communautaire, état des travaux. La sixième directive du Conseil en matière de T.V.A., par Augusto BETTE, Administrateur principal auprès du Secrétariat du Conseil des Communautés européennes.

l'économique et le social dans le marché commun

- 239 La directive sur la libre prestation de services des activités d'avocats, par Louis PETTITI, Bâtonnier désigné de l'Ordre des Avocats, Secrétaire général de l'Association des Juristes Européens.
- 246 Elimination des entraves techniques aux échanges des produits industriels. Signification, problèmes et objectifs, par Kh. ZACHMANN.
- 262 Le contrôle des prix d'après le droit allemand et européen sur les restrictions de la concurrence, par Wernhard MOSCHEL.

actualités et documents

- 268 Communautés européennes.
- 276 Bibliographie, par Marc MAINDRAULT.

© 1977 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent
qu'les auteurs, non les organismes, les services
ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

Voir en page II les conditions d'abonnement ▀



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSE, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY
Jacques MAYOUX
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 033-23-42

Abonnement 1976

France 227 F

Etranger 245 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :

L'Institut Publicitaire, « Les Garettes », 1295 Mies, près Genève. Tél. : (022) 55.34.11

Répertoire des annonceurs

Bons du Trésor, p. IV couv. — Conseil Européen, p. III couv. — Editions Techniques et Economiques : La Jurisprudence de la Cour de Justice, p. II couv. ; L'élargissement des Communautés européennes, p. 278.

LA FIXATION DES PRIX AGRICILES POUR 1977-78

par
Pierre BAUDIN

*Administrateur Principal
à la Commission des Communautés européennes*

Fluctuat, nec mergitur !

Des situations politiques peu consolidées dans plusieurs Etats membres ; des divergences croissantes entre des monnaies fluctuantes ; une situation économique mauvaise et contrastée selon les Etats membres ; une politique agricole qui veut être l'étalon d'une Europe qui se cherche ; autant d'éléments qui promettaient de rendre, une fois encore, difficile, la fixation des prix agricoles pour la campagne 1977/78. Et de fait, elle le fut. Retardées par la mise en place de la nouvelle Commission, les propositions de la Commission en la matière sont transmises au Conseil le 14 février 1977. Après diverses réunions, celui-ci, pour la première fois, se décide en deux temps ; en effet, le 29 mars, il prend un certain nombre de décisions et les complète ensuite lors d'une seconde réunion le 26 avril. Il est vrai que les problèmes abordés dépassaient le cadre de la seule fixation des prix et que, sur certains points, le Conseil s'est, enfin, décidé à aborder les problèmes de fond de la politique agricole commune ; effort dont on ne saurait lui faire grief, mais dont les résultats méritent réflexion.

I - Les propositions de la Commission

La détermination d'une proposition de prix agricoles ne relève pas d'une simple formule mathématique mais d'un ensemble d'éléments dont certains sont objectifs tandis que d'autres sont le résultat d'un choix, dont certains sont automatiques tandis que d'autres sont facultatifs, dont certains sont exogènes tandis que d'autres sont endogènes à l'agriculture.

a) *Quels étaient, au début de 1977, les éléments dont la Commission avait à tenir compte dans ses propositions ?*

— Tout d'abord un élément institutionnel, objectif, obligatoire et exogène à l'agriculture : le passage pour les trois nouveaux Etats membres à la dernière étape de la période transitoire. Le Danemark étant déjà devenu un partenaire à part entière, ce passage à la dernière étape n'a pas de conséquence particulière, à ce titre, sur la variation des prix agricoles institutionnels exprimés en couronne danoise ; mais, pour le Royaume-Uni et l'Irlande, la situation est différente. En admettant que la hausse des prix agricoles institutionnels ait été de zéro pour 1977/78,



ces prix auraient augmenté, en toute hypothèse, de 5,1 % au Royaume-Uni et de 4,8 % en Irlande. Il y a donc là un premier butoir important, surtout pour le Royaume-Uni où la population est très sensibilisée aux hausses de prix agricoles. Précisons qu'il s'agit de la dernière année de transition et que ce butoir n'existera plus en 1978/79, rendant ainsi, à ce point de vue, plus faciles les propositions de prix pour 1978/79.

— Le second élément objectif, relativement obligatoire et exogène à l'agriculture est la situation économique générale. La Communauté sort, à grand-peine de la récession économique la plus dure qu'elle ait connue depuis sa création. Certes, en 1976, le produit intérieur brut de la Communauté a augmenté de 4,6 % ; mais le taux de chômage et le taux d'inflation restent à un niveau très élevé. Durant la seconde moitié de 1976, des efforts importants ont été entrepris pour lutter contre l'inflation et ces efforts ont permis de ramener le taux d'inflation en-dessous d'un nombre à deux chiffres (9,3 % pour la Communauté). Cependant, les équilibres des grands agrégats économiques restent fragiles et l'on s'attend à un taux encore élevé de chômage et d'inflation en 1977. Il y a donc ici aussi un butoir, certes plus élastique que le précédent, mais plus important car tous les Etats membres de la Communauté ont été victimes de la récession.

— Le troisième élément est intimement lié à la situation économique, mais un peu moins exogène à l'agriculture ; il s'agit des conséquences des divergences des taux d'inflation, notamment dans les Etats membres à monnaie dépréciée, sur les prix agricoles exprimés en monnaie nationale d'une part et sur les montants compensatoires monétaires d'autre part. En effet, dans une analyse un peu approfondie, il convient de séparer les deux problèmes, car d'une part tous les produits agricoles ne sont pas éligibles au système des montants compensatoires monétaires et d'autre part les montants compensatoires monétaires n'interviennent qu'à l'occasion d'une opération commerciale intra ou extra-CEE. C'est un problème grave qui ne doit pas seulement s'analyser en termes de coût budgétaire mais aussi en terme de distorsion des échanges commerciaux. Les divergences des économies ont des incidences également au sein de chaque Etat membre en ce sens que, surtout pour les Etats membres à monnaie dépréciée, les taux d'inflation incitent les responsables à ne pas attendre la fixation des prix agricoles à Bruxelles pour ajuster les prix agricoles à l'évolution économique interne. Les responsables gouvernementaux réajustent ainsi le rapport existant entre leur monnaie nationale et l'unité de compte utilisée pour les actes de la politique agricole commune ; apparaît donc une nouvelle valeur du taux « vert » qui équivaut à une dévaluation, donc à une hausse des prix institutionnels agricoles exprimés en monnaie nationale.

Or cette action a une influence indirecte sur les décisions des prix agricoles communs et de mesures connexes ; en effet, les prix agricoles doivent, entre autres éléments, tenir compte de la nécessité de maintenir les revenus des exploitations modernes ; dans la mesure où les besoins d'accroissement de revenu ont été résolus par des manipulations nationales des taux verts, il y a besoin d'accroissement des prix inférieur à celui qui aurait été nécessaire en l'absence de ces manipulations. Ces hausses nationales de prix agricoles sont loin d'être négligeables : sur la période 1974-1975-1976, elles ont été de plus de 30 % en Irlande, de près de 30 % en Italie, de près de 19 % au Royaume-Uni, de 4 % au Danemark et de 1,4 % en France. Cependant, la situation présente aussi un aspect positif en ce sens que les manipulations des taux verts, dans cette hypothèse aboutissent à diminuer les montants compensatoires monétaires.

— Le quatrième élément, le principal en l'occurrence, est la poursuite des buts de la politique agricole commune qui, à l'occasion de ces propositions de prix, peuvent se résumer en six points : une politique de prix destinée à maintenir le revenu du travail des exploitations agricoles modernes à un niveau comparable à celui des travailleurs non agricoles, une politique socio-structurelle active pour compenser certains écarts de revenu ou pour permettre aux agriculteurs de s'orienter vers une autre activité agricole ou non agricole, un retour vers l'unicité des marchés agricoles par une démobilitation des montants compensatoires monétaires, une lutte contre les déséquilibres structurels de certains marchés, un aménagement de l'organisation de certains marchés et une protection des consommateurs contre des hausses de prix excessives.

C'est pourquoi les propositions de prix de la Commission contiennent en fait plusieurs sortes de propositions : les hausses de prix de chaque produit agricole dont le prix est commun, des mesures de démobilitation des montants compensatoires monétaires dites mesures agri-monétaires, des mesures destinées à lutter contre les déséquilibres structurels de certains marchés, des mesures destinées à aménager certains marchés et des mesures socio-structurelles.

b) *Les propositions de prix* : pour assurer aux exploitations agricoles modernes un revenu du travail comparable au revenu du travail des salariés non agricoles, la Commission utilise une formule objective qui fait intervenir, notamment, la structure des facteurs de production des exploitations modernes, l'évolution des prix de ces facteurs et du revenu salarial non agricole, l'évolution des prix déjà perçus par les agriculteurs par suite, soit d'une décision prise à Bruxelles lors de la fixation annuelle

des prix, soit de décisions nationales de modification des taux verts. Tous ces éléments sont calculés sur des moyennes triennales et l'on prend en considération un taux de productivité technico-biologique forfaitaire de 1,5 % l'an. Or, l'application de cette formule aboutit à la conclusion qu'il n'y a aucune nécessité de hausse du niveau général des prix communs des produits agricoles pour la campagne 1977/78. Ce faible résultat s'explique par le fait que les taux de change retenus dans cette formule sont des taux moyens réels, ce qui tend à diminuer le taux de hausse moyen nécessaire, en unités de compte, au niveau communautaire. Si, au lieu d'appliquer la méthode objective à tous les Etats membres de la Communauté, à l'exclusion toutefois du Royaume-Uni et de l'Irlande qui n'ont pas encore rattrapé les prix communs, on appliquait la méthode objective aux seuls Etats membres où l'instabilité monétaire a été la moins forte (Allemagne, Benelux et Danemark), on aboutirait à un besoin de hausse de l'ordre de 5%. On voit ainsi combien les désordres monétaires peuvent perturber l'ensemble des mécanismes de la vie économique et remettre en question certains équilibres socio-économiques en créant, dans ce cas-ci, une fourchette d'aléa comprise entre zéro et 5% l'an. Cependant, la formule objective a au moins le mérite de fournir un nouveau butoir supérieur : la hausse moyenne des prix agricoles institutionnels ne saurait dépasser les 5%.

A partir de cette constatation, la Commission a analysé la situation de l'offre et de la demande sur les différents marchés agricoles. Or, certains marchés ont présenté une situation excédentaire grave (produits laitiers) ou préoccupante (vin, huile d'olive) ou peut-être même délicate (blé, sucre, viande porcine). Autant de faits qui incitent à ne proposer que des hausses de prix très légères, voire même pas de hausse du tout. Mais alors, au cas où pour certains produits, tels que le lait, la hausse aurait été nulle, on aurait été obligé de proposer une hausse importante pour d'autres produits en vue d'atteindre la hausse moyenne suggérée par la formule objective, c'est-à-dire une hausse située entre 0,1 et 5 %. Une telle opération n'aurait fait que transférer le déséquilibre laitier dans d'autres secteurs. Donc là encore apparaît un autre butoir.

Enfin, si la Commission, et tel est son désir maintes fois réitéré, veut restaurer l'unicité du marché, il faut démobiliser les montants compensatoires monétaires. Or cette démobilisation entraîne une baisse des prix institutionnels dans les Etats membres à monnaie appréciée et une hausse dans les Etats membres à monnaie dépréciée. Parmi ces derniers figure le Royaume-Uni qui, par le simple jeu du rattrapage des prix communs, a déjà une hausse de 5,1 %, à laquelle doivent s'ajouter la

hausse moyenne des prix et l'effet de la démobilisation des montants compensatoires monétaires. Inversement si, compte tenu du cas britannique, on retient une faible hausse des prix pour mieux démobiliser les montants compensatoires monétaires britanniques, on ne peut démobiliser les montants compensatoires allemands que d'un montant symbolique car on devrait alors proposer une diminution nominale des prix agricoles institutionnels exprimés en deutsche mark. La marge de manœuvre est donc très étroite car des butoirs apparaissent rapidement.

Compte tenu de ces réflexions, la Commission a proposé une hausse des prix institutionnels agricoles qui se situe, en moyenne, dans une fourchette de 2 à 4 % avec des extrêmes de zéro pour le prix d'intervention du blé dur et de 8 % pour le prix d'objectif des graines de lin (voir le détail des hausses en annexe I). La hausse moyenne des prix de chaque produit entraîne une hausse moyenne en unités de compte de 2,9 %, se situant donc à l'intérieur de la fourchette 0,1 - 5 %. Si l'on analyse l'effet purement mécanique de cette hausse de prix sur les prix à la consommation, on constate qu'une hausse de 3 % des prix institutionnels se traduit par une hausse moyenne de 1,5 % sur le coût des denrées alimentaires aux consommateurs et de 0,3 % sur le coût de la vie dans la Communauté. Il s'agit là d'un calcul purement mécanique ; or force est de constater que les prix des denrées alimentaires augmentent beaucoup plus vite que les prix des produits agricoles utilisés pour les obtenir. Déjà, le 27 février 1975, la Commission constatait, dans son « Bilan de la Politique agricole commune », que « certes il y a une certaine corrélation entre l'évolution des prix à la production et celle des prix à la consommation, mais l'amplitude des mouvements n'est pas la même ; de 1967 à 1973, le prix du pain en France a augmenté de 143 % tandis que le prix de marché du froment tendre n'augmentait que de 28 %, ce qui d'ailleurs, en termes réels, correspond à une baisse » (1).

c) *Les mesures agri-monétaires* : ainsi qu'on l'a exposé, on se heurte ici à certains butoirs. Cependant, le jeu semble être plus souple, car, pour les Etats membres à monnaie dépréciée, le butoir majeur est la lutte interne de l'Etat membre contre l'inflation. Donc, dans la mesure où l'Etat membre en question (France, Italie, Irlande, Royaume-Uni) estime que, compte tenu de sa propre inflation, la hausse des prix proposée par la Commission est trop faible, il peut accentuer la démobilisation de ses montants compensatoires monétaires, sous sa responsabilité, mais avec l'accord des ins-

(1) Cf. « Politique agricole commune : réflexions sur un bilan ». P. BAUDIN. In « Revue du Marché Commun », n° 194, mars 1976, pp. 127 à 138.



**TABEAU 1. — EFFET COMBINÉ DES HAUSSES DE PRIX,
DES ADAPTATIONS MONÉTAIRES ET DES ADAPTATIONS DUES À LA FIN
DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE.**

	Montants compensatoires monétaires au 22/3/77	Proposition de démobilisation des M.C.M.	Effet sur les prix institutionnels (en %)			
			de la hausse proposée de prix	de la démobilisation proposée des M.C.M.	de la démobilisation des montants compensatoires « adhésion »	de l'ensemble des trois effets
Allemagne	+ 9,3	2,75 points	+ 3,29	— 2,96	0	+ 0,3
France	— 16,2	3 points	+ 2,98	+ 2,65	0	+ 5,7
Italie	— 21,1	3 points	+ 2,79	+ 2,60	0	+ 5,5
Pays-Bas	+ 1,4	0,4 point	+ 2,79	— 0,40	0	+ 2,4
Belgique			+ 3,10	— 0,40	0	+ 2,7
Luxembourg			+ 2,50	— 0,40	0	+ 2,1
Danemark			+ 3,11	0	0	+ 3,1
Royaume-Uni	— 34,7	8 points	+ 2,77	+ 6,32	+ 5,1	+ 14,8
Irlande	— 10,4	3 points	+ 2,72	+ 2,79	+ 4,8	+ 10,7
C.E.E.	—		+ 2,9	—	—	+ 5,1

tances communautaires, et compte tenu de la marge de manœuvre que lui laisse son programme de lutte contre l'inflation. On peut cependant supposer que cette marge est étroite, même si les montants compensatoires monétaires dont il bénéficie lui permettent cette opération (voir colonne 1 du tableau 1). L'ensemble « hausse de prix, plus démobilisation des montants compensatoires monétaires plus démobilisation des montants compensatoires adhésion » aboutit à une hausse moyenne communautaire de 5,1 %, donc à la limite supérieure de la fourchette avancée par la méthode objective.

Les mesures agri-monnaïres proposées par la Commission ne permettent pas de supprimer les sept zones monétaires cloisonnées, au sein de la Communauté, par les montants compensatoires monétaires, mais elles en poursuivent la démobilisation. Il faut reconnaître cependant que cette démobilisation est lente et peut toujours être remise en question, voire annulée ou dépassée, par une variation rapide des cours des monnaies flottantes. Il faut donc entreprendre d'autres actions à plus long terme qui permettent de revenir à un marché agricole unique. C'est pourquoi, la Commission rappelle la nécessité pour le Conseil de prendre en considération les propositions qu'elle lui a transmises, en la matière, le 21 octobre et le 4 novembre 1976. Dans ce domaine, malgré des positions affirmées du Royaume-Uni et de l'Allemagne, la Commission n'est pas isolée en l'espèce, car les Gouvernements français et italien ont également transmis au Conseil un mémorandum sur la révision du système des montants compensatoires monétaires et le Comité Economique et Social a apporté un

appui non négligeable à cet effort de retour à l'unité du marché agricole (2).

Les ajustements monétaires proposés par la Commission seraient applicables au début de chaque campagne, par exemple, pour la viande bovine, au 1^{er} avril, pour la viande porcine au 1^{er} novembre, etc. (voir colonne 6 de l'annexe 1). Une exception : le lait dont la campagne débute, normalement le 1^{er} avril. Compte tenu de la situation excédentaire de ce marché, la Commission ne propose une augmentation de prix de 3 % qu'à partir du 16 septembre 1977. Donc pour les Etats membres qui doivent démobiliser des montants compensatoires monétaires positifs (Allemagne et Benelux), appliquer cette démobilisation le 1^{er} avril aurait entraîné une diminution nominale du prix du lait ; il faut donc lier, dans ce cas, la démobilisation du M.C.M. à la hausse du prix ; la démobilisation aurait donc lieu le 16 septembre 1977. Pour les Etats membres où la démobilisation se traduit par une hausse du prix du lait exprimé en monnaie nationale (France, Italie, Irlande, Royaume-Uni), la démobilisation pourrait débiter le 1^{er} avril, étant donné que cette hausse nominale servirait seulement à amortir les effets de l'inflation dans ces Etats membres. Cependant, pour le Royaume-Uni, une démobilisation immédiate de 8 points risquerait d'entraîner un effet inflationniste trop brutal ; la Commission propose donc une démobilisation de 4 points au 1^{er} avril 1977 et de 4 points au 16 septembre.

Il convient, toutefois, de préciser que la hausse cumulée de 14,8 % des prix agricoles britanniques concerne essentiellement la hausse des prix institutionnels communs. En fait, les prix de marché se

(2) « ...Les propositions actuelles (de la Commission) en matière de réduction des M.C.M. sont pour la plupart des Etats membres une étape insuffisante vers l'objectif

recherché. ...Le Comité considère qu'il appartient au Conseil de mettre en demeure les Etats membres concernés de prendre les décisions qui s'imposent... ». Avis du Comité Economique et Social du 24 février 1977 sur les prix agricoles 1977/78.

situent, en moyenne, largement au-dessus des prix institutionnels et la hausse cumulée de 14,8 % n'aurait entraîné qu'une hausse d'environ 5 % des prix perçus par les producteurs britanniques et une hausse d'environ 0,7 % du coût de la vie. Il ne faut cependant pas sous-estimer l'effet cumulé des hausses proposées pour le beurre au Royaume-Uni. Elles s'élevaient à 38 % au 1^{er} janvier 1977 ! D'où un ensemble de propositions de la Commission qui, en fait, annulaient *totale*ment la hausse des prix institutionnels du beurre au Royaume-Uni.

d) *Les mesures connexes destinées à lutter contre certains déséquilibres du marché* : Il est évident que la distinction entre mesures destinées à lutter contre certains déséquilibres du marché et mesures destinées à aménager certains marchés peut paraître arbitraire, si tant il est vrai que des mesures d'aménagement ont parfois pour effet indirect de prévenir certains déséquilibres. Cependant, il est, en l'occurrence, certains marchés pour lesquels la Commission propose des mesures spécifiques, directes, dont l'objectif principal, sinon unique, est de lutter contre des déséquilibres entre offre et demande sur ces marchés. Ce sont ces mesures qui sont analysées ici, marché par marché. Dans cette optique, le marché principalement concerné est celui du lait et des produits laitiers ; mais il est d'autres marchés pour lesquels des déséquilibres commencent à apparaître (sucre, blé dur) et pour lesquels la Commission propose un certain nombre de mesures. Il est également des marchés excédentaires pour lesquels la Commission ne présente pas de proposition, soit parce qu'elle estime qu'il s'agit d'une situation conjoncturelle qui se résorbera à court terme (viande bovine), soit parce qu'elle juge que les mécanismes en place et les politiques déjà proposées ou adoptées sont de nature à assainir, à moyen terme, la situation (vin), soit enfin, parce qu'elle a décidé de différer ses propositions en la matière (huile d'olive).

— Le lait et les produits laitiers : face à une situation de croissance cumulative, anarchique et dispendieuse des excédents laitiers, la Commission présente un ensemble structuré de propositions qui, pour l'essentiel, reprend la philosophie et les mesures exposées dans « le programme d'action 1977-80 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier », présenté par la Commission au Conseil le 9 juillet 1976 (3). La Commission renouvelle ses propositions concernant : 1) le prélèvement de co-responsabilité (2,5 %) sur toutes les livraisons de lait, excepté dans les régions de montagne, 2) la fourniture de lait à prix réduits dans les écoles, 3) les règles

générales pour l'utilisation exclusive de matières grasses butyriques et protéiques du lait, en admettant, provisoirement, des prix réduits pour le beurre à utiliser dans les crèmes glacées, 4) un programme communautaire d'éradication de la brucellose, de la tuberculose et de la leucose chez les bovins. En ce qui concerne les trois autres mesures du programme d'action, la Commission les a reprises en les modifiant, selon l'heureuse expression de M. de Caffarelli, rapporteur au Comité Economique et social, dans le sens d'un assouplissement, d'une extension, et d'une possibilité de solution alternative.

En effet, la Commission a assoupli sa proposition d'interdiction des aides nationales et communautaires dans le secteur du lait et des produits laitiers en admettant le maintien des aides pour la restructuration des entreprises de production de beurre ayant une capacité de moins de 50 tonnes par an, et le maintien provisoire des taux et autres conditions d'octroi des aides aux investissements actuellement en vigueur dans les Etats membres pour les produits laitiers autres que le beurre et le lait en poudre écrémé, à l'exclusion toutefois des aides qui ont comme effet une augmentation des capacités d'utilisation de lait existantes. Ces interdictions et limitations seront applicables jusqu'au 31 mars 1980. En ce qui concerne les aides octroyées au titre de la directive n° 159/72 sur la modernisation des entreprises agricoles, seules seraient suspendues les aides à l'achat de vaches destinées à la production laitière.

Par ailleurs, étant donné que le marché laitier est caractérisé, au départ, par un excédent de lait liquide, il faut donc éviter que ce flot laitier ne soit produit, ou s'il l'est produit, qu'il ne soit commercialisé. L'expérience d'abattage de vaches laitières ayant été controversé, il semblerait que l'arme favorite de la Commission devienne la non-livraison du lait produit et la reconversion des troupeaux laitiers. En effet, la Commission propose, sauf en Italie où le troupeau laitier a déjà été réduit, de renforcer le régime des primes de non-livraison de lait déjà proposé en augmentant la contribution communautaire de 50 à 80 % et en introduisant une prime communautaire à l'hectare de superficie fourragère pour les producteurs de lait âgés de 55 à 65 ans qui, avant le 1^{er} octobre 1981, cesseraient leur activité agricole et modifieraient l'orientation laitière de leur exploitation. Cette prime s'ajouterait aux avantages déjà prévus pour la cessation d'activité (directive 160/72), serait allouée aux bénéficiaires jusqu'à leur 65^e année et serait éligible au FEOGA à raison de 50 % du montant total, à concurrence de 1 600 UC par exploitation. Bien plus, pour rendre le système plus attrayant, les producteurs qui, avant la fin de la deuxième année de non-commercialisation (1^{er} octobre 1980), s'engageraient à ces-

(3) Pour plus de détails, voir le document intitulé : « Vers un équilibre sur le marché laitier : programme d'action 1977-1980 », paru sous forme du supplément 10/76 au *Bulletin des Communautés Européennes*.



ser leur activité avant le 1^{er} octobre 1981, recevraient pour les trois ans de non-commercialisation un montant égal à 87,5 % (au lieu de 75 %) de la prime de non-commercialisation qui est octroyée pour 5 ans (50 % pour les deux premières années et 25 % pour la troisième et la cinquième année).

La troisième modification apportée par la Commission à son programme d'action laitier concerne la taxe sur certaines huiles et graisses végétales ou marines. Compte tenu de certaines oppositions à ce système, la Commission avance une formule alternative par laquelle elle propose au Conseil, au cas où cette taxe serait rejetée, d'augmenter les dépenses communautaires d'un montant équivalent à celui de la taxe proposée sur les huiles et les graisses en vue d'accroître la consommation de produits laitiers et notamment du beurre. Le système d'une proposition alternative est original et, pour le moins, assez habile. En effet, le problème laitier risque d'être l'étalon auquel la politique agricole commune sera de plus en plus jugée et pour lequel M. Gundelach, nouveau Commissaire chargé des affaires agricoles, engage sa crédibilité ; or, il devient de plus en plus difficile d'admettre que, pour des raisons qui n'apparaissent « hautement politiques » qu'à un ou deux Etats membres, des propositions constructives soient systématiquement rejetées sans possibilité d'alternative. Le système de la Commission vise essentiellement à mettre le Conseil face à ses responsabilités et à chiffrer, de façon précise, les conséquences budgétaires du rejet de la proposition de la Commission qui, en l'occurrence, fait preuve de courage en proposant cette taxe et de sagesse en prévoyant une alternative budgétaire au rejet éventuel de celle-ci.

Pour être complet, signalons que la Commission propose également d'appliquer aux laiteries, qui refusent de conclure, sur une base annuelle, des contrats d'approvisionnement de lait écrémé liquide avec les producteurs de porc, une limitation du droit de livrer du lait écrémé en poudre aux organismes d'intervention.

— *l'isoglucose* : il s'agit là d'un problème intéressant car il a valeur exemplaire. L'isoglucose est un sucre liquide qui est issu de la transformation de l'amidon de maïs en glucose par l'action d'un enzyme, l'isomérase. L'isoglucose est donc susceptible de concurrencer le sucre d'autant plus fortement que la Commission reconnaît elle-même que le système commun du marché du sucre permet à l'isoglucose de bénéficier d'un avantage de prix de 10 à 15 %. La Commission propose donc d'organiser un véritable marché commun de l'isoglucose avec un système de prélèvement et de restitution pour maîtriser les échanges d'isoglucose avec les pays tiers, un système de prélèvement à la production destiné à couvrir une partie du montant des restitutions à l'exportation, un système d'élimination

des entraves à l'isoglucose et d'harmonisation du système fiscal.

— *le sucre* : devant la menace grandissante d'excédents de sucre, la Commission propose de fixer le quota B, pour lequel une cotisation à la production peut être perçue, à 25 % du quota A et non à 35 % comme cela existe actuellement.

— *le froment dur* : le marché communautaire du froment dur a été perturbé par le fait d'une mauvaise relation de prix entre froment tendre et froment dur, ce qui a encouragé la production du froment dur, souvent au détriment de la qualité, dans des régions inappropriées. C'est pourquoi, la Commission propose que l'aide au froment dur ne soit accordée que dans les régions où cette aide est indispensable, c'est-à-dire dans les régions méridionales de l'Italie.

e) *Mesures destinées à aménager certains marchés* : il s'agit là de mesures techniques, parfois importantes pour certains marchés mais qui ne modifient pas fondamentalement la philosophie de la Commission en la matière. Afin de ne pas surcharger cette analyse de détails techniques, souvent ésotériques, nous ne ferons que les énumérer, en plaçant en annexe 2 les décisions du Conseil à leur égard. Pour le sucre, la Commission propose la suppression à partir du 1^{er} août 1978 du régime du prix mixte et le maintien du montant maximal de la cotisation à la production à 30 % du prix d'intervention. Pour les céréales, la Commission propose une nouvelle adaptation du prix d'intervention du maïs au prix unique commun déjà réalisé pour l'orge et le froment tendre fourrager, et, pour le froment tendre panifiable, l'abolition de l'intervention automatique et la fixation d'un prix de référence. Dans le secteur des fruits et légumes, la Commission propose d'augmenter les primes de commercialisation des légumes (2 % pour les oranges, mandarines et clémentines et 2,5 % pour les citrons), d'introduire un régime d'aides aux industries transformatrices visant à favoriser la commercialisation de jus de citrons et la cession à l'industrie de transformation des oranges pigmentées retirées du marché. Dans le secteur de la viande bovine, et en attendant le rapport qu'elle doit présenter avant le 1^{er} juin 1977, la Commission propose d'autoriser les Etats membres à accorder une prime variable à l'abattage, de maintenir le prix d'intervention à 90 % du prix d'orientation et de suspendre éventuellement l'intervention lorsque, dans un Etat membre, le prix du marché reste, pendant une certaine période, égal ou supérieur à 95 % du prix d'orientation.

f) *Mesures socio-structurelles* : on peut demeurer surpris de l'attitude de la Commission en la matière ! En effet, hormis les deux mesures socio-structurelles incluses dans les propositions concernant le lait (suspension des aides à l'achat de

vaches laitières et prime communautaire à l'hectare), aucune proposition n'est présentée et le Conseil doit se contenter d'une déclaration d'intention de la Commission « de présenter des mesures appropriées avant juillet 1977 afin d'améliorer la politique structurelle courante en tenant compte tout spécialement des problèmes particuliers des régions les plus défavorisées sur le plan structurel ». Cette carence peut paraître d'autant plus surprenante qu'elle est en contradiction avec les déclarations de la Commission, maintes fois réitérées, que la politique socio-structurelle est « le complément indispensable à la politique des marchés et des prix, en vue de résoudre les problèmes fondamentaux de l'agriculture européenne, qui sont essentiellement structurels ». (« Bilan de la politique agricole commune »). Cette carence est apparue d'autant plus évidente que la Commission présentait au Conseil une somme particulièrement importante de proposition concernant les marchés agricoles et au sujet desquelles le Conseil s'est prononcé en deux temps, le 29 mars et le 26 avril 1977. En fait, c'est précisément parce que la Commission présentait de nombreuses propositions en matière de prix qu'il lui a paru souhaitable de scinder la discussion en deux volets, la partie « Mesures socio-structurelles » venant en discussion en juillet. Pour la Commission, la politique socio-structurelle demeure un des volets fondamentaux de la politique agricole commune.

II - Les décisions du conseil

Les discussions vont être âpres ; mais les marges de manœuvre sont faibles. La situation économique, le désordre monétaire, les dépenses communautaires, les surplus agricoles sont autant de butoirs qui limitent les grandes manœuvres ministérielles et contiennent les ambitions de certains programmes politiques, soutenus en d'autres temps et en d'autres lieux mais qui résistent difficilement à l'épreuve des faits.

Le mardi 29 mars, après quatre jours harassants de discussion, le Conseil a pris deux décisions : la prolongation du 1^{er} avril au 1^{er} mai des campagnes du lait et de la viande bovine 1976/1977 afin d'éviter un vide juridique en la matière et la réduction des montants compensatoires monétaires de 8 points pour la lire italienne, de 7 points pour la livre irlandaise et de 3 points pour le franc français. Ces modifications qui entraînent dans les trois Etats membres concernés une augmentation des prix communs exprimés en monnaie nationale prennent effet au 1^{er} avril 1977 pour le lait, la viande bovine et la viande porcine et au début de chaque campagne pour les autres produits.

En fait, les négociations ont échoué sur le montant de la subvention à la consommation de beurre demandé par le Royaume-Uni pour compenser la hausse de ses prix alimentaires et sur le pourcentage de diminution des montants compensatoires monétaires du Royaume-Uni. Cependant, sur la base d'un document de travail, M. Gundelach avait suggéré un compromis global qui a été accepté, en séance, par huit délégations. Le terrain était ainsi déblayé pour une réunion ultérieure. Cette réunion eut lieu le 25 avril 1977 ; elle devait aboutir, le 26 avril, à la décision finale. Les décisions prises par le Conseil ont été, cette année, particulièrement nombreuses ; quelques-unes sont très techniques. C'est pourquoi, pour garder à cet article une certaine clarté et une ligne de raisonnement, il est présenté en annexe un tableau détaillé des prix et des hausses décidées et un tableau comparatif des mesures proposées par la Commission, des mesures suggérées dans le compromis du 29 mars et auxquelles s'étaient ralliées huit délégations et des mesures décidées le 26 avril par le Conseil. Cette présentation permet de comparer, non seulement l'écart existant entre les propositions initiales de la Commission et les décisions du Conseil, mais aussi l'écart entre le compromis rejeté par la délégation du Royaume-Uni et la décision finale. Nous laisserons au lecteur le soin de tirer les conclusions qu'il désire de cette dernière comparaison, d'ailleurs fort intéressante sur le plan de la science politique ; nous nous limiterons ici à analyser les décisions finales du Conseil par rapport aux propositions initiales de la Commission.

a) *Les décisions de prix* : une lecture rapide du tableau présenté en annexe 1 permet de constater que, dans la majorité des cas, le Conseil s'est contenté d'augmenter de 0,5 point de pourcentage les hausses proposées par la Commission. Cependant, au total, la hausse moyenne des prix communs exprimés en unités de compte se situe aux environs de 3,9 %, tandis que la hausse moyenne proposée par la Commission était d'environ 2,9 %. Ceci s'explique, d'une part parce que, pour certains produits, le Conseil a rehaussé les propositions de la Commission de plus de 0,5 point, et d'autre part parce que pour le lait et les produits laitiers, la Commission ne proposait une hausse de 3 % qu'à partir du 16 septembre 1977 et non pas en début de campagne.

Au total, on peut estimer que la répercussion de ces hausses sur le coût de la vie sera de 0,4 % au niveau de la Communauté contre 0,3 % d'après les propositions de la Commission.

b) *Les mesures agri-monétaires* : (voir annexe 2). Le Conseil a suivi la Commission dans son désir de réduire les montants compensatoires monétaires. Mais si pour certains Etats membres à monnaie dépréciée (Italie, Irlande), le Conseil a même



dépassé les propositions de la Commission, il est apparu, une fois de plus, que la réduction des montants compensatoires monétaires dans les Etats membres à monnaie appréciée se heurtait à de sérieuses résistances. Quant à la réduction de 4 points, si difficilement négociée, des montants compensatoires monétaires au Royaume-Uni, si elle est un signe d'encouragement, elle demeure cependant assez « symbolique » quand on constate que l'écart restant au 22 mars 1977 était de 30,7 points et qu'au 10 mai 1977 cet écart était déjà redescendu à 32,3 points pour la viande bovine et la viande porcine et à 36,3 points pour tous les autres produits.

c) *Les mesures destinées à lutter contre certains déséquilibres de marché* : (cf. annexe 2). On peut dire que, dans le domaine du lait et des produits laitiers, le Conseil a largement suivi la Commission dans l'ensemble de ses propositions. Les modifications apportées par le Conseil portent essentiellement sur des taux ou des montants. La taxe de co-responsabilité est ramenée de 2,5 % du prix indicatif à 1,5 % ; la prime de non commercialisation du lait est de 95 % du prix indicatif pour les quantités inférieures à 30 000 kg au lieu de 100 % mais le financement est à 100 % communautaire au lieu de 80 % ; le montant de l'aide générale à la consommation de beurre est portée de 50 UC/100 kg à 56 UC/100 kg ; le montant de l'aide à la consommation de beurre au Royaume-Uni est porté de 30 à 33 UC/100 kg et, en plus, le financement est à 100 % communautaire. La prime à la cessation de l'exploitation laitière sera étudiée en liaison avec les mesures socio-structurelles et les aides nationales contribuant à un accroissement de la production laitière seront suspendues jusqu'au 31-3-1980 ; par contre la Commission accordera des aides pour les investissements nécessaires à l'utilisation de lait écrémé liquide à la ferme. Quant à l'alternative taxe sur les huiles et matières grasses végétales ou dépenses budgétaires en vue d'accroître la consommation de produits laitiers, elle a été résolue en faveur de la deuxième branche de l'alternative.

Certes, on peut se réjouir que le Conseil ait enfin décidé de s'intéresser au problème laitier autrement que par des manipulations de prix ou par des mesures sporadiques d'écoulement d'excédents ; certes, on peut se réjouir qu'il ait suivi, en grande partie, les propositions de la Commission en la matière ; mais on doit se poser la question : est-ce suffisant ? Est-ce que le fait de ramener la taxe de co-responsabilité de 2,5 % à 1,5 % alors que, dans le même temps, on augmente le prix indicatif du lait de 3,5 % dès le début de la campagne et non le 16 septembre, ne vide pas la mesure de son efficacité ? Est-ce que le fait de renvoyer à plus tard l'examen de mesures socio-structurelles dans le secteur laitier alors que le diagnostic a fait nettement ressortir l'importance des

facteurs structurels dans les excédents laitiers n'est pas la preuve d'une volonté d'esquiver le débat de fond ? Autant de questions qui n'ont pas pour but de sous-estimer l'effort fait par le Conseil mais qui doivent tempérer un enthousiasme excessif. On reparlera du problème laitier ! Cependant, il faut reconnaître que des mécanismes ont été mis en place (co-responsabilité ; non livraison du lait...), et qu'il est plus facile de les moduler que de les créer, ce qui peut faciliter une politique ultérieure.

Si, pour le blé dur et l'isoglucose, le Conseil a suivi la Commission, par contre il faut croire que le marché du sucre est bien défendu ; car malgré les risques de surplus évidents que l'on voit apparaître, le Conseil a refusé de ramener le quota « B » de 35 % à 25 % du quota « A » et a prolongé d'une année l'aide nationale italienne de 9,9 UC/t de betteraves sucrières dans le cadre d'une production sucrière de 1,4 mio t. Cependant, au cas où la production de sucre italienne dépasserait 1,4 mio t., l'aide totale accordée à la production entière ne pourrait dépasser 106,62 mio d'unités de compte.

d) *Les mesures destinées à aménager certains marchés* : (cf. annexe 2). Les mesures proposées par la Commission ont été en majeure partie adoptées par le Conseil. Signalons cependant, a) un recul de la philosophie de la Commission au sujet du maïs importé en Italie puisque, en 1977/78, il y aura un abattement de 3 UC/t du prélèvement à l'importation du maïs en Italie ; b) une limitation à 3 ans du régime d'aides visant à favoriser la commercialisation du jus de citron et de la cession à l'industrie de transformation des oranges pigmentées retirées du marché ; c) le maintien pour deux campagnes (1977/78 et 1978/79) des primes de reconversion des vignobles à 1 500 UC/ha ; d) la prolongation jusqu'au 1/4/1978 de l'autorisation accordée aux Etats membres d'octroyer une prime variable à l'abattage de certains bovins ; e) le maintien, en Italie, en 1977/78, de la prime à la naissance de veaux et l'augmentation de son montant à 35 UC par veau.

III - Remarques finales

Il est incontestable que le Conseil a beaucoup travaillé et que, compte tenu des butoirs politiques que nous n'avons pas analysés ici mais qui sont en mémoire de chaque lecteur, le compromis final peut paraître satisfaisant, même s'il ne peut prétendre résoudre l'ensemble des problèmes agricoles de l'Europe. Il n'empêche que ce compromis peut entraîner certaines réflexions.

1) Une multiplication de plus en plus grande des mesures peut être un exemple de raffinement de l'organisation des marchés et un exemple de la souplesse de la politique agricole commune. Mais lorsque ces mesures deviennent des exceptions en faveur de tel ou tel Etat membre, on peut se demander ce qu'il en advient de l'unicité du marché ou tout simplement du caractère commun de la politique agricole. Bien plus, la multiplication de mesures spéciales, dérogatoires, limitatives, etc., est de nature à rendre de plus en plus ésotériques les mécanismes de la politique agricole commune et à les réserver à un groupe de plus en plus restreint et organisé d'opérateurs, sans parler des possibilités de fraudes, de détournement de trafic ou de distorsion de concurrence.

2) On peut regretter que certaines solutions n'aient pas été choisies de préférence à d'autres ; c'est là une question technique ; mais c'est aussi un choix politique. Or, cette année, les Ministres ont choisi : la société européenne paiera. Car on ne peut à la fois regretter que la section « Garantie » du FEOGA atteigne en 1978 les 8 milliards d'unités de compte et adopter un certain laxisme lors des décisions de prix et mesures connexes. Nous ne prenons pas position sur l'attitude du Conseil ; elle a au moins le mérite de la clarté.

3) Ce qui a paru également fort intéressant lors de cette session du Conseil c'est, sous le couvert de différentes mesures techniques, l'affrontement de certains courants « idéologiques » concernant la politique agricole commune. Ils sont présents à l'esprit de chacun ; nous ne les précisons pas mais nous soulignerons la double décision prise au sujet des produits laitiers. D'une part, une subvention à la consommation a été octroyée au Royaume-Uni avec un financement communautaire à 100 % et, d'autre part, « cette subvention sera progressive-

ment diminuée à partir du 1^{er} avril 1978 pour être éliminée le 31 décembre 1978 ». L'avenir est ainsi préservé, de chaque côté.

4) Plus subtile et encore floue quant à son développement, apparaît la décision « de transférer 200 000 tonnes supplémentaires de froment en provenance des stocks d'intervention allemands à l'Italie avant la fin de la présente campagne de commercialisation, si le besoin s'en faisait sentir ». Cette décision pourrait être l'amorce d'une politique intéressante de gestion des stocks ; mais il est encore prématuré d'en tirer plus de conclusions que cette remarque générale.

5) Il est regrettable que la Commission n'ait pu présenter, en même temps que les propositions de prix et de mesures connexes, ses propositions concernant le marché de la viande bovine, de l'huile d'olive, des produits amylacés et surtout ses propositions de mesures socio-structurelles offrant ainsi au Conseil l'occasion de renvoyer à plus tard l'examen des mesures socio-structurelles proposées pour le lait et les produits laitiers.

6) Au risque de se répéter, mais il le faut, constatons et déplorons l'isolement de l'agriculture dans cet effort gigantesque qu'est la construction européenne. Il ne s'agit pas ici de déplorer l'existence des seuls montants compensatoires monétaires, mais bien de cet ensemble de plus en plus monstrueux d'exceptions, de dérogations, d'exemptions qui ne sont que l'expression de situations économiques, au sens le plus large du terme, divergentes. L'Europe ne peut s'accomplir par le seul mérite de la politique agricole ; elle exige, si on le désire vraiment, une approche globale, sinon au lieu de neuf politiques agricoles nationales nous aurons une politique commune comprenant neuf exceptions ! Est-ce que c'est ce cadeau que notre génération veut offrir à celle qui lui succèdera ?

ANNEXE I

**PRIX ET MONTANTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION
ET DÉCIDÉS PAR LE CONSEIL**

Produits	Nature des prix ou des montants	Prix et montants décidés 1976-1977 UC/tonne	Variation (en %) 1977-1978 par rapport à 1976-1977		montants Prix et 1977-1978 UC/tonne	Période d'application
			pro- posée	déci- dée		
1	2	3	4	5	6	7
Froment dur	Prix indicatif Prix d'intervention unique Aide	218,80 202,00 0-21-50 UC/ha	2,0 0 0	2,5 0,5 20,0	224,27 203,1 60 UC/ha	1.08.77 - 31.07.78
Froment tendre	Prix indicatif Prix d'intervention unique commun Prix d'intervention unique panifiable Prix de référence panifiable	152,00 (116,00) 131,00 (131,00)	3,0 3,0 — 3,0	4,0 3,5 — 3,5	158,08 120,06 (1) — 135,59 (1)	1.08.77 - 31.07.78
Orge	Prix indicatif Prix d'intervention unique Prix d'intervention unique commun	137,80 116,00 (116,00)	4,7 — 3,0	5,2 — 3,5	144,97 — 120,06 (1)	1.08.77 - 31.07.78
Seigle	Prix indicatif Prix d'intervention unique	149,15 124,00	3,0 3,0	4,0 4,0	155,12 128,96 (2)	1.08.77 - 31.07.78
Maïs	Prix indicatif Prix d'intervention unique	137,80 112,20	4,7 4,7	5,2 5,2	144,97 118,03	1.08.77 - 31.07.78
Riz	Prix indicatif du riz décortiqué Prix d'intervention du riz paddy Prix d'intervention unique du riz paddy	284,52 164,16 (164,16)	3,0 — 4,0	3,8 — 4,5	295,38 — 171,55	1.09.77 - 31.08.78
Sucre	Prix minimal des betteraves Prix indicatif du sucre blanc Prix d'intervention du sucre blanc	24,57 348,70 331,40	3,0 3,6 3,9	3,5 4,2 4,4	25,43 345,60 (3) 328,30 (3)	1.07.77 - 30.06.78
Huile d'olive	Prix indicatif à la production Prix indicatif de marché Prix d'intervention Aide à la production	1 850,00 1 448,90 1 376,40 401,10	1,0 — 2,5 — 2,7 14,0	1,5 — 2,0 — 2,2 14,4	1 877,80 1 419,10 (4) 1 346,20 (4) 458,70	1.11.76 - 31.10.78
Graines oléagineuses	Prix d'objectif graines de soja Prix indicatif Graines de colza et de navette Graines de tournesol Prix d'intervention de base Graines de colza et de navette Graines de tournesol Prix d'objectif graines de lin	285,00 275,70 286,30 267,70 278,00 290,00	7,0 3,0 7,0 3,0 7,0 8,0	7,5 3,5 7,5 3,5 7,5 7,5	306,40 285,30 307,80 277,10 298,90 311,80	1.11.77 - 31.10.78 1.07.77 - 30.06.78 1.09.77 - 30.06.78 1.07.77 - 30.06.78 1.09.77 - 31.08.78 1.08.77 - 31.07.78
Fourrages déshydratés	Aide forfaitaire	9,00	5,6	6,1	9,55	1.04.77 - 31.03.78 p. de terre/désh. 1.07.77 - 30.06.78
Graines de coton	Aide forfaitaire (à l'ha)	103,20	0,8	1,3	104,52	1.08.77 - 31.07.78
Lin et chanvre	Aide forfaitaire (à l'ha) Lin textile Chanvre	188,15 174,04	2,0 1,1	3,5 1,6	194,76 (1) 176,88	1.08.77 - 31.07.78
Semences	Aide (par 100 kg) Chanvre monoïque Lin textile Lin oléagineux Graminées Légumineuses	8,00 13,00 — 10 à 31 4 à 25	12,5 0 — — —	12,5 0 — — —	9,00 13,00 10,00 10 à 33 4 à 25	1.07.77 - 30.06.78
Vin de table Type R I Type R II Type R III Type A I Type A II Type A III	Prix d'orientation (par degré/hl ou par hl selon type)	1,96 1,96 30,58 1,84 40,75 46,53	3,0 3,0 3,0 3,3 3,0 3,0	3,5 3,5 3,5 3,3 3,5 3,5	2,03 2,03 31,65 1,90 42,18 48,16	16.12.77 15.12.78
Tabac brut	Prix d'objectif Prix d'intervention	(5)	0 à 4,0	0,5 à 4,5	(5)	1.01.77 - 31.12.77

Produits	Nature des prix ou des montants	Prix et montants décidés 1976-1977 UC/tonne	Variation (en %) 1977-1978 par rapport à 1976-1977		Prix et montants 1977-1978 UC/tonne	Période d'application
			pro-posée	déci-dée		
1	2	3	4	5	6	7
Fruits et légumes	Prix de base Prix d'achat	(6)	2,0 à 5,0	2,5 à 4,5	(6)	1977 - 1978 (4)
Lait (7)	Prix indicatif du lait Prix d'intervention du beurre de la poudre de lait écrémé des fromages — Grana Padano 30-60 jours — Grana Padano 6 mois — Parmigiano-Reggiano 6 mois	162,90 167,60 2 180,00 2 238,00 901,60 913,70 2 089,10 2 137,90 2 506,90 2 558,40 2 718,10 2 769,60	3,0 2,7 2,5 2,6 2,3 2,1	3,5 3,2 3,0 4,6 5,3 5,6	173,50 2 309,50 (1) 940,90 2 237,20 2 693,40 2 925,70	1.05.77 - 31.03.78
Viande bovine	Prix d'orientation pour gros bovins (poids vif) Prix d'orientation pour les veaux (poids vif)	1 187,40 1 390,40	3,0 —	3,5 —	1 229,00 (1) —	1.05.77 - 02.04.78
Viande porcine	Prix de base (porc abattu)	1 144,80	4,0	5,0	1 202,00	1.11.77 - 31.10.78
Vers à soie	Aide par boîte de graines de vers à soie Aide aux groupements reconnus de producteurs (par boîte)	40,00 15,00	0 — 9,3	0,5 — 6,2	40,20 14,07	1.04.77 - 31.03.78

Produit	Nature des prix ou des montants	Royaume-Uni	Irlande	Danemark	Unité
Froment tendre	Prix d'intervention unique commun	111,55	118,63	118,10	UC/t
	Prix de référence panifiable	125,44	132,07	133,58	UC/t
Orge	Prix d'intervention unique commun	111,01	116,88	118,21	UC/t
Lin textile	Aide forfaitaire	163,72	niveau commun	niveau commun	UC/ha
Beurre	Prix d'intervention	2 054,50	2 269,60	niveau commun	UC/t
Gros bovins	Prix d'orientation	1 182,70	1 182,70	niveau commun	UC/t (poids vif)

Source : Jacqueline Janssens - Direction générale de l'Agriculture.

- (1) Prix différencié pour l'un ou l'autre des nouveaux Etats membres jusqu'à la fin de la période transitoire (31 décembre 1977) ;
- (2) En 1977-78, est accordée une bonification spéciale de 3,11 UC/t pour le seigle de qualité panifiable présentant un indice d'amylogramme au moins égal à 200.
- (3) Sans incorporation de la cotisation pour les frais de stockage ; les pourcentages ont été calculés en réintroduisant la cotisation.
- (4) Compte tenu des nouveaux taux représentatifs, augmentation en monnaie nationale d'environ 4,5 % pour l'Italie et d'environ 0,5 % pour la France.
- (5) Dix-neuf variétés de tabac dont les prix s'appliquent à la récolte de l'année calendaire.
- (6) Produits de l'Annexe II du règlement du Conseil du 18 mai 1972 et périodes différenciées selon les produits :
 Choux-fleurs : 1.05.77 au 30.04.78 Citrons : 1.06.77 au 31.05.78 Pommes : 1.08.77 au 31.05.78
 Tomates : 1.06.77 au 30.11.77 Poires : 1.07.77 au 30.04.78 Mandarines : 16.11.77 au 28.02.78
 Pêches : 1.06.77 au 30.09.77 Raisins de table : 1.08.77 au 31.10.77 Oranges douces : 1.12.77 au 31.05.78
 Les compensations financières destinées à promouvoir l'écoulement de la production communautaire des agrumes frais sur les marchés communautaires d'importation sont en hausse de 3,5 % pour les oranges, les mandarines, les clémentines et de 4,5 % pour les citrons.
- (7) Dans ce secteur, deux périodes d'application en 1976-77, à partir du 15.3.76 et du 16.9.76.
 Calcul des augmentations par rapport à la seconde période de la campagne précédente.
- (8) A compter du 16 septembre 1977.

N.B. — Les aides pour la récolte 1975 de houblon allaient de 200 à 650 UC/ha selon les diverses variétés. Pour la pêche, prix de nature différente selon les divers produits visés au règlement du Conseil du 20 octobre 1970. En décembre 1976 fixation des prix (orientation) des produits de l'Annexe I sous A et C de ce règlement, des prix (orientation) des produits de l'Annexe II de ce règlement des prix d'intervention et des prix à la production communautaire, pour la campagne 1977. Les prix d'intervention pour les sardines et les anchois sont automatiquement dérivés au niveau de 45 % du prix d'orientation.



ANNEXE II

MESURES LIEES AUX DECISIONS SUR LES PRIX

Comparaison entre les mesures proposées initialement, acceptées par les huit délégations lors du compromis du 29 mars et décidées lors de la réunion du 26 avril 1977

Mesures proposées par la Commission	Compromis et décisions du 29.3.1977	Décisions du 26.4.1977
Mesures agri-monétaires applicables : début campagne Réduction des montants compensatoires monétaires Allemagne : 2,75 points (reste : + 6,55) Benelux : 0,40 point (reste : + 1,00) Irlande : 3,00 points (reste : — 7,40) France : 3,00 points (reste : — 13,20) Italie : 3,00 points (reste : — 18,10) R.U. : 8,00 points (reste : — 26,70) } (*)	Applicables à partir du début des campagnes avec exceptions suivantes : Royaume-Uni (lait et produits laitiers), 2 le 16.9.1977 et 2 le 1.4.1978. Allemagne : 1,8 (reste : + 7,5) Benelux : 0 (reste : + 1,4) Irlande : 7 (reste : — 3,4) France : 3 (reste : — 13,2) Italie : 8 (reste : — 13,1) R.U. : 4 (reste : — 30,7) } (*)	— Compromis accepté — Le M.C.M. du Royaume-Uni est d'application à partir du 1.5.1977
(*) Montants restants, calculés sur la base des MCM valables à partir du 22 mars 1977.	La réduction des MCM pour l'Italie, l'Irlande et la France a été décidée dès le 29.3.1977 et est d'application à partir du 1.4.1977 pour le lait, la viande bovine et la viande porcine ; en début de campagne pour les autres produits.	
Céréales a) Nouvelle adaptation du prix d'intervention du maïs au prix unique commun déjà réalisé pour l'orge et le blé tendre fourrager. b) Abolition de l'intervention automatique et fixation d'un prix de référence pour le blé tendre panifiable. Des mesures d'intervention seront possibles si le prix du marché tombe en dessous du prix de référence. c) Limitation de l'aide au blé dur aux régions méridionales de l'Italie.	a) b) c) Accepté. d) Pendant la campagne 1977/78 : abattement de 3 UC/t du prélèvement à l'importation de maïs en Italie. e) Si nécessaire, transfert de 200 000 t de blé tendre d'intervention allemande vers l'Italie.	— Compromis accepté
Sucre et isoglucose a) Fixation du quota B à 25 % du quota A (35 % en 1976/77). b) Suppression, à partir du 1.7.78 du régime du prix mixte. c) Maintien du montant maximal de la cotisation à la production à 30 % du prix d'intervention. d) Introduction de dispositions communes pour l'isoglucose prévoyant, entre autres, des prélèvements à l'importation, des restitutions à l'exportation et une cotisation à la production égale à celle sous c) et applicable pendant les campagnes 1977/78 et 1978/79.	a) Quota B : 35 %, éventuelle réduction à compter de la campagne 1978/79. b) et c) Accepté. d) Accepté, la cotisation sera cependant de 5 UC/100 kg de matière sèche. e) Prolongation pour une année de l'aide nationale italienne de 9,9 UC/t de betteraves sucrières dans le cadre d'une production sucrière de 1,4 mio t.	a) Compromis accepté b) Rejeté c) Accepté d) Compromis accepté e) Compromis accepté : cependant si la production de sucre dépasse le 1,4 mio t., l'aide totale accordée à la production entière ne pourra dépasser 106,62 mio d'unités de compte
Fruits et légumes a) Augmentation des primes de commercialisation d'agrumes : 2 % pour les oranges, mandarines et clémentines ; 2,5 % pour les citrons. b) Introduction d'un régime d'aides visant à favoriser la commercialisation du jus de citrons (aides aux industries qui transforment les citrons récoltés dans la Communauté). c) Cession à l'industrie de transformation des oranges pigmentées retirées du marché (mesure permanente). d) Prorogation d'une campagne de la prime à la commercialisation des citrons frais.	a) 3 % pour les oranges, mandarines, clémentines, 4 % pour les citrons. b) Accepté. c) Accepté. d) Accepté.	a) 3,5 % pour les oranges, mandarines et clémentines et 4,5 % pour les citrons b) Accepté mais limité à 3 ans c) Accepté mais limité à 3 ans d) Accepté
Vin	Maintien des primes de reconversion des vignobles, pour l'année 1977/78, à 1 500 UC/ha (selon la réglementation en vigueur, elle devrait être réduite à 1 400 UC/ha).	Compromis accepté mais la prime est maintenue pour 2 campagnes : 1977/78 et 1978/79 à 1 500 UC/ha

Mesures proposées par la Commission	Compromis et décisions du 29.3.1977	Décisions du 26.4.1977
Lait et produits laitiers	Décision : début de campagne : 1.5.1977.	
a) Introduction, le 16.9.1977 d'un prélèvement de co-responsabilité de 2,5 % du prix indicatif du lait (applicable à toutes les livraisons de lait sauf à celles effectuées dans les régions de montagne).	1,5 % à partir du 16.9.1977.	Compromis accepté
b) Primes de non commercialisation du lait — 100 % du prix indicatif du lait pour les quantités inférieures à 30 000 kg, — 90 % du prix indicatif du lait pour les quantités allant de 30 000 à 50 000 kg, — 75 % du prix indicatif du lait pour les quantités allant de 50 000 à 120 000 kg. Financement : 40 % : FEOGA Garantie 40 % : FEOGA Orientation 20 % : Etats membres.	95 % } Accepté. Financement : 60 % FEOGA Garantie 40 % FEOGA Orientation	Compromis accepté
c) Primes de reconversion de cheptels laitiers vers des cheptels viande pour les entreprises livrant annuellement au moins 50 000 kg de lait. 90 % du prix indicatif du lait jusqu'à 120 000 kg de lait ou de produits laitiers. Financement : comme sous b). Ces primes b) et c) ne seront pas appliquées en Italie pour tenir compte de la diminution importante intervenue dans le cheptel laitier de ce pays.	Accepté.	Accepté
d) Aides, pendant 3 ans, dans le cadre de programmes d'éradication de la brucellose, de la tuberculose et de la leucose. Montant : 60 UC pour l'abattage de vaches atteintes et 30 UC pour les autres bovins. Les primes sous b) et c) sont cumulables avec ces aides.	Accepté.	Accepté
e) Prime à la cessation des exploitations laitières. Montant : de 50 à 100 UC par ha de superficie fourragère. Bénéficiaires : producteurs de lait entre 55 et 65 ans dont le revenu est principalement constitué par la production laitière et qui cessent l'activité agricole. Financement : 50 % : FEOGA Orientation avec un maximum de 16 600 UC par exploitation. Ces primes sont cumulables avec les aides à la cessation de l'activité agricole introduites par la directive 72/160 du 17.4.1972.	A étudier dans le cadre de la révision des directives existantes relatives aux structures agricoles.	Compromis accepté
f) Autorisation aux Etats membres d'octroyer une aide à la consommation de beurre. Montant : 50 UC/100 kg au maximum. Financement communautaire : 25 % pour la partie de l'aide inférieure ou égale à 20 UC et 50 % pour la partie supérieure à 20 UC.	Accepté ; en plus le R.U. est autorisé à octroyer une aide de 30 UC/100 kg du 1.4.77 au 31.12.77 et de 25 UC/100 kg du 1.1.78 au 31.3.78. Financement communautaire de 100 %. Cependant quand cette aide est combinée avec l'autre aide, le montant cumulé des aides ne peut dépasser 50 UC/100 kg. En cas de cumul, le FEOGA finance 100 % des aides du R.U. et 25 % de la différence entre ces montants et l'aide effectivement octroyée.	Compromis accepté ; mais l'aide générale est portée de 50 à 56 UC au maximum. Pour le R.U., l'aide est portée de 30 à 33 UC/100 kg avec financement communautaire de 100 % ; au-dessus de 33 UC, et jusqu'à 56 UC, financement communautaire à 25 % ; diminution de l'aide à partir du 1.4.78 ; élimination le 31.12.78
g) Introduction d'une taxe sur les matières grasses végétales et marines ou, comme alternative, utilisation d'une somme équivalente à la taxe pour financer des mesures spéciales de consommation du beurre (par ex. vente à prix réduit).	— Taxe écartée. — Mesures d'écoulement alternatives : la Commission les introduira à partir du 16.9.77. Ces mesures ne sont pas applicables au R.U.	Compromis accepté



Mesures proposées par la Commission	Compromis et décisions du 29.3.1977	Décisions du 26.4.1977
Lait et produits laitiers (suite)		
h) Fourniture de lait à prix réduit aux écoles. Financement : FEOGA : 50 % du prix indicatif du lait à condition que les Etats membres paient au moins un montant égal à 25 % du prix indicatif.	Accepté.	Accepté
i) Règles générales relatives à la commercialisation des produits laitiers : réservation des dénominations suggérant la présence de produits laitiers aux denrées alimentaires qui en contiennent effectivement.	Examen continuera pour décision avant le 1.7.1977.	Compromis accepté
j) Prolongation, jusqu'au 31.3.1980, de la suspension du trafic de perfectionnement actif pour le lait écrémé en poudre et pour le beurre.	Accepté.	Accepté
k) Possibilité de limiter les achats d'intervention de poudre de lait écrémé en provenance de laiteries qui ne concluent pas de contrats de livraison de lait écrémé liquide avec des éleveurs de porc.	Examen renvoyé à une date ultérieure.	Compromis accepté
l) Suspension jusqu'au 31.3.1980 des aides nationales et communautaires contribuant à un accroissement de la production laitière.	Interdiction des aides nationales en application de l'article 93 du Traité. Exceptions prévues dans le cas d'aides compatibles avec le Marché commun et à la lumière du protocole 30 du Traité d'adhésion (expansion économique et relèvement du niveau de vie en Irlande)	Compromis accepté
m) Possibilité d'accorder une aide supplémentaire pour le lait écrémé liquide utilisé par les éleveurs de porcs et pour le lait écrémé en poudre utilisé dans les aliments pour porcs et volailles.	— Accepté — La Commission accordera des aides pour les investissements nécessaires pour l'utilisation de lait écrémé liquide à la ferme.	Compromis accepté
n) Suspension temporaire des aides à l'achat de vaches laitières jusqu'au 31.12.1979.	Accepté	Accepté
V viande bovine		
a) La Commission soumettra, avant le 1.6.1977, un rapport sur les mérites respectifs du régime des interventions et du système des primes d'abatage ainsi que sur les primes à la naissance de veaux. Ce rapport sera assorti d'éventuelles propositions.	Décision : début de campagne : 1.5.1977 a) Accepté	Accepté
b) Prolongation, jusqu'au 31.7.1977 de l'autorisation aux Etats membres d'accorder une prime variable à l'abatage . (Dans l'attente de l'examen du rapport sous a).	b) Prolongation jusqu'au 1.4.1978	Compromis accepté
c) Maintien du prix d'intervention à 90 % du prix d'orientation et de la possibilité de suspendre l'intervention lorsque, dans un Etat membre, le prix du marché reste, pendant une certaine période égal ou supérieur à 95 % du prix d'orientation.	c) Accepté d) Pendant la campagne 1977/78 : maintien et augmentation de la prime de naissance des veaux en Italie (35 UC par veau)	Compromis accepté

Source : Jacqueline Jansens et Pierre Baudin. Direction Générale de l'Agriculture.

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE A MOYEN TERME DE LA COMMUNAUTÉ

J.C. Morel et Ch. André

Le Traité de Rome n'avait pas prévu, dans sa partie consacrée à la politique économique, la mise en place d'une programmation européenne.

Le silence des auteurs du Traité de Rome en cette matière peut être expliqué par plusieurs motifs. Il y avait tout d'abord le fait que la pratique de la programmation économique à moyen terme était relativement récente et ne concernait qu'un ou deux pays membres.

Il était, par conséquent, difficile aux adeptes de cet instrument de gestion économique d'appuyer leurs propositions sur des expériences concrètes suffisamment longues et montrant les avantages d'une telle pratique.

Il y avait aussi le fait qu'on discernait mal, dans la perspective relativement limitée de l'union douanière, ce que pouvait apporter aux pays membres et à la Communauté une programmation économique conçue et appliquée au niveau communautaire. Mais, il y avait surtout, et ce fut le point de blocage décisif, la crainte de certains pays membres ou de certains secteurs de l'opinion que la programmation économique soit synonyme de planification et que planification signifie gestion centralisée et contraignante de l'économie.

Malgré ces prémisses peu encourageantes, la nécessité et l'opportunité d'une vue à plus long terme de l'évolution économique et sociale dans la Communauté se sont dégagées peu à peu de toute une série de facteurs tenant aussi bien au coût croissant d'un certain nombre de structures lourdes qu'aux implications du processus d'intégration lui-même.

Sous l'impulsion du premier Commissaire chargé des Affaires économiques, M. Marjolin, la Commission et la Communauté ont manifesté un intérêt grandissant pour les analyses et les politiques à moyen terme. L'idée d'une programmation européenne a été lancée à l'occasion d'un Colloque organisé à Arcachon en 1962. Elle s'appuyait sur la constatation que les progrès de l'intégration appelaient non seulement une harmonisation des politiques à court terme, mais également une certaine cohérence entre objectifs et évolutions économiques à moyen terme.

Cette proposition a été suivie de très larges débats sur le concept même de programmation, sur ses relations avec l'économie de marché et sur les progrès qui pourraient être faits en la matière au niveau communautaire.

Ces discussions ont abouti à la décision du Conseil du 15 avril 1964 créant un Comité de politique économique à moyen terme. La tâche essentielle de ce Comité était de préparer un avant-projet de programme de politique économique à moyen terme à l'intention de la Commission. Sur cette



base, la Commission devait préparer un projet et le transmettre au Conseil.

Une décision du 18 février 1974 a supprimé le Comité de politique économique à moyen terme, le Comité de politique budgétaire et le Comité de politique conjoncturelle et les a remplacés par un Comité unique dont la compétence s'étend à l'ensemble des politiques économiques de la Communauté ; une section de ce Comité est plus spécialement chargée de la politique économique à moyen terme. Ce changement institutionnel n'a modifié ni les procédures ni les objectifs de la programmation européenne.

Quatre programmes ont été préparés. Le 1^{er} couvrait la période 1966-1970, le 2^e constituait un complément du premier pour les années 1969-1970, le 3^e correspondait à la période 1971-1975, enfin le 4^e programme couvre les années 1976-1980.

Les deux premiers programmes ont surtout constitué l'occasion d'une réflexion sur ce que devrait être la programmation européenne. Il s'agit essentiellement d'un ensemble d'études structurelles portant en ce qui concerne le 1^{er} programme sur les politiques de l'emploi, des finances publiques et sur la politique régionale ; en ce qui concerne le second programme sur les politiques industrielles, agricole, de recherche scientifique et sur les politiques de l'investissement et des revenus. En outre, le 1^{er} programme comportait des projections en matière de croissance.

Le 3^e programme a constitué un progrès important dans la mesure où il a essayé de dégager des solutions de comptabilité entre les évolutions à moyen terme des Etats membres. Ceci l'a conduit à effectuer des projections par Etat membre et pour la Communauté dans les domaines de la croissance, de l'évolution des prix, de l'emploi et du commerce extérieur.

Certes, d'importantes erreurs d'estimation ont été faites dès le départ, notamment en matière d'évolution des prix, ce qui a rendu ce programme très rapidement caduc. Il n'en représente pas moins une étape importante dans le développement de la réflexion à moyen terme au niveau communautaire.

Enfin, le quatrième programme de politique économique à moyen terme qui couvre la période 1976-1980, vient d'être accepté par le Conseil des Ministres des Affaires Economiques des Etats membres le 14 mars 1977. La période couverte par ce programme apparaît comme cruciale pour la Communauté dans la mesure où il s'agira à la fois d'assurer en commun une reprise de l'activité économique et de dégager de nouveaux éléments moteurs de l'intégration.

Jamais, en effet depuis sa création, la Communauté ne s'est trouvée confrontée à des problèmes d'une aussi grande ampleur.

Le processus d'intégration des économies européennes a paru se dérouler sans difficulté majeure jusqu'à la fin des années 1960. Tout au plus peut-on avancer que probablement au cours de cette période une forte croissance a permis aussi bien de répondre à une aspiration généralisée au mieux-être que de masquer un certain nombre de déséquilibres.

A partir du début des années 1970 le scénario change radicalement : accélération de l'inflation qui va atteindre des taux de l'ordre de 25 pour cent par an dans certains Etats membres ; accentuation des divergences économiques dans la Communauté ; 1974-1975 : la crise économique la plus grave que l'Europe ait connue depuis 1929.

Si l'on porte son regard sur l'avenir, les interrogations sont au moins aussi nombreuses que les difficultés ou les ruptures qui ont dû être affrontées au cours des quatre ou cinq dernières années : des risques d'empiètements sensibles sur ce qu'il est convenu d'appeler les « acquis communautaires » ; un chômage qui risque de se maintenir à un niveau élevé.

Les projections

Un exercice d'exploration du futur est nécessaire à la fois pour fixer un cadre de référence et pour tenter de discerner les principaux problèmes qui se poseront au cours de la période. A cet effet, des projections pour la période 1976-1980 ont été établies sur la base des travaux du Groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme. Un point de départ a consisté à se donner des hypothèses d'environnement international. Le commerce mondial augmenterait de 1976 à 1980 de 8 à 8,5 pour cent l'an, rythme qu'il connaissait dans les années 1960 et le début des années 1970 et qui implique qu'aucun rattrapage ne vienne compenser le ralentissement de 1974 et la contraction de 1975. Quant à l'inflation des pays industrialisés elle se situerait aux environs de 7 à 8 pour cent par an durant la période. Sur la base de ces hypothèses, l'exercice a permis de dégager des estimations en matière de croissance, d'emploi, d'évolution des prix et de solde extérieur.

Croissance

L'ampleur de la récession et les incertitudes actuelles suggèrent que la croissance de la décennie 1970-1980 sera plus faible que celle des années 1960 ou 1950. La crise entamée fin 1973 a laissé des traces qui ne s'effaceront que lentement. Compte tenu de la sous-utilisation des facteurs de

production en 1975, la croissance effective d'ici 1980 dépendrait des possibilités d'utiliser les capacités libres et de l'évolution du potentiel de croissance. Le rythme de croissance communautaire auquel a conduit l'exercice se situerait, pour la période 1976-1980, autour de 4,3 pour cent en moyenne annuelle, soit une croissance légèrement inférieure à la tendance longue du passé sans récupération des pertes de 1974 et 1975.

Emploi

A cette projection correspond un taux de chômage élevé, dont la diminution se heurterait notamment à l'évolution prévisible de l'offre de travail et aux rigidités du marché du travail. Ainsi, l'exercice de la projection aboutit à un taux de chômage pour la Communauté de l'ordre de 3 pour cent de la population active de 1980, contre une moyenne de 1,5 pour cent à 2 pour cent pendant les années 1960.

Un taux de chômage supérieur à 4 pour cent de la population active avait été atteint à la fin de 1975.

Les projections apparaissent comme légèrement plus favorables pour l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et le Danemark. Aux Pays-Bas, le chômage ne diminuerait pas tandis qu'il augmenterait pour l'Italie. En Irlande, le sous-emploi resterait au niveau très élevé qu'il atteint aujourd'hui.

Evolution des prix

Au niveau communautaire, le rythme de hausse des prix atteindrait 7,5 pour cent par en moyenne de 1976 à 1980, soit un taux très proche de celui des autres pays industrialisés. Néanmoins, les divergences d'évolution entre les Etats membres resteraient importantes malgré une amélioration très sensible par rapport à l'estimation de départ.

Solde extérieur

La Communauté parviendrait selon les projections à dégager un solde excédentaire supérieur à 1 pour cent de son PIB en 1980. Tous les pays membres retrouvent en ce domaine une situation satisfaisante.

Les objectifs que s'est fixé le IV^e programme

Ces projections à moyen terme conduisent à des résultats peu satisfaisants en matière de croissance, d'inflation et d'emploi. La Communauté a

donc décidé de retenir des orientations quantitatives à moyen terme plus ambitieuses. Dans un premier stade, afin de rester réaliste, les objectifs resteraient prudents ; au fur et à mesure que les incertitudes se lèveraient ou que de nouvelles possibilités apparaîtraient, des orientations plus favorables pourraient être fixées. L'objectif assigné à la croissance est de réaliser pendant la période 1976-1980 un taux annuel moyen de 4,5 à 5 pour cent au lieu des 4,3 pour cent résultant de l'exercice de projection ; cette accélération de la croissance aidera sans doute à ramener le chômage en-dessous du niveau résultant de projections ; mais la Communauté doit s'engager à accentuer le processus en l'accompagnant d'une politique spécifique de l'emploi pour qu'en 1980 le chômage se situe sensiblement en-dessous des 3,0 pour cent de la population active.

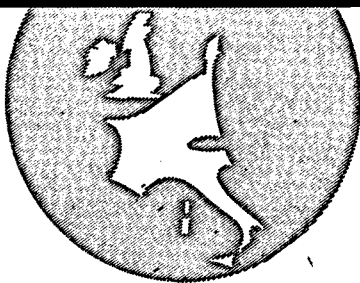
En matière d'évolution des prix, deux objectifs seront poursuivis simultanément : faire de la Communauté une zone de stabilité en dissociant l'évolution des prix internes de l'évolution des prix internationaux, et réduire les différences de rythmes inflationnistes entre pays membres. Ainsi devrait-on ramener, le plus tôt possible, le taux d'inflation dans tous les pays membres en-dessous de 5 pour cent l'an.

Enfin, s'il convient de retenir à l'horizon 1980 un solde extérieur voisin de l'équilibre, il faut prévoir que la Communauté enregistrera un déficit au début de la période et que ses transferts seront maintenus dans les mêmes proportions tout au long de cette période.

Ces orientations quantitatives reflètent une hiérarchie d'objectifs macro-économiques : la première priorité est celle du plein-emploi auquel contribuent tant un rythme de croissance élevé qu'une plus grande stabilité des prix. En revanche, les orientations en matière de solde extérieur sont des conditions générales d'équilibre qui doivent tenir compte à la fois de la situation internationale et du cheminement conjoncturel.

La Communauté doit en même temps s'assigner des objectifs de nature plus qualitative mais qui occupent une place croissante dans les aspirations collectives : ainsi, un meilleur équilibre régional, la protection de l'environnement, une meilleure répartition des revenus, ou l'amélioration des conditions de vie et de travail. Dans ces domaines, compte tenu des situations de départ, l'uniformité ne peut être recherchée mais l'amorce d'une certaine convergence communautaire doit être perceptible.

On peut certes s'interroger sur la compatibilité entre ces deux catégories d'objectifs. En fait, ces différents objectifs s'appuient très largement l'un l'autre : un plein-emploi fondé sur une croissance soutenue et régulière dans une meilleure stabilité



et dans le respect des équilibres macro-économiques est la condition du progrès social et d'une meilleure réalisation des autres objectifs qualitatifs. Mais, l'accent a été mis sur une des conditions essentielles : un consensus minimal des groupes sociaux sur les contraintes à s'imposer tant au niveau des Etats membres qu'à celui de la Communauté. Ce consensus devra s'établir à des degrés de rationalité comparables pour qu'il ne conduise pas à des politiques économiques divergentes au point de mettre en cause la compatibilité des évolutions de prix et de soldes extérieurs.

Le programme de politique économique

Comment atteindre ces objectifs ? Quelles mesures sont susceptibles de faciliter les évolutions nécessaires ? Pour tenter de répondre à ces questions, il convient tout d'abord de préciser la nature de ces évolutions, ensuite le cheminement envisageable.

Les évolutions nécessaires

Il convient de souligner tout d'abord que l'évolution conjoncturelle de ces dernières années ainsi que certains facteurs structurels ont entraîné des modifications sensibles dans la structure des utilisations du PIB à prix constants : celles-ci se caractérisent principalement par une forte diminution de la part relative des investissements. Or, la résorption du chômage à moyen terme exige que soit rétablie la part tendancielle des investissements dans le PIB. Pour couvrir la détérioration des termes de l'échange et les intérêts de la dette pétrolière, une augmentation de la part du solde extérieur est nécessaire. Le redistribution des emplois du PIB devra donc peser sur la consommation et la contrepartie de cette évolution devra se retrouver au niveau des revenus primaires et des finances publiques.

En ce qui concerne les revenus primaires, la part corrigée des revenus salariaux dans le Revenu National a fortement augmenté dans la Communauté pendant la période 1970 à 1975 : si pour la France, l'Irlande et le Luxembourg le phénomène semble surtout conjoncturel, pour des autres Etats membres, cette évolution est nettement structurelle. Or, pour rétablir la propension à inventer, il convient que la part des salaires dans le Revenu National retrouve un niveau proche de celui de 1973.

En ce qui concerne les recettes et les dépenses publiques, leur part dans le PIB a eu tendance à augmenter fortement de 1960 à 1973. Cette augmentation s'accompagnait d'un équilibre pour l'ensemble des Etats membres à l'exception de l'Italie, de l'Irlande et du Royaume-Uni où de lourds déficits structurels ont fait leur apparition. La récession de 1974-1975 a, par ses effets mécaniques, fait apparaître une détérioration des finances publiques dans tous les Etats membres. Mais, si à court terme, les déficits publics ont soutenu l'activité économique, leur persistance à moyen terme alourdirait les charges de l'endettement public et surtout compromettrait la restauration de l'équilibre extérieur et le rétablissement du taux d'investissement.

Parallèlement à ce problème de déficit, se pose également celui du poids atteint par les prélèvements obligatoires qui doit être stabilisé sans compromettre le fonctionnement normal de l'économie.

Cette question est d'autant plus difficile que la politique de promotion de l'investissement pourrait ne pas être suffisante pour régler le problème de l'emploi et qu'une politique spécifique de l'emploi visant notamment à une meilleure adaptation de l'offre à la demande de travail aura inévitablement des incidences budgétaires. Dans ce cadre, le développement des services de l'emploi, l'accroissement des aides à la mobilité des travailleurs, la revalorisation de certaines tâches devront nécessairement retenir l'attention et des recettes budgétaires devront à cet effet être dégagées.

A travers ces différents problèmes, est posée la problématique centrale du IV^e programme.

Les mesures de politique économique

Le IV^e programme concentre donc ses propositions en matière de politique économique autour des grands axes que constituent la maîtrise progressive de l'inflation, la promotion de l'investissement, une politique de l'emploi et plus spécifiquement d'un marché du travail.

Au-delà de ces domaines, dans le cadre desquels il est fait appel aux instruments traditionnels de politique économique et plus particulièrement aux finances publiques, une attention particulière est également portée à une activation de la politique de la concurrence et à une amélioration de la protection des consommateurs.

Deux domaines spécifiques font enfin l'objet de développements particuliers : les moyens susceptibles de conduire à un renforcement de la Commu-

nauté et la nécessité de développer dans les Etats membres un consensus social minimum.

Le renforcement de la communauté

Ce renforcement qui doit faciliter la mise en œuvre d'une politique de plein emploi, de stabilité et de progrès économique et social devrait s'exercer dans toute une série de domaines dont les principaux sont :

a) *l'organisation économique et monétaire*, avec en priorité l'application des décisions du Conseil du 18 février 1974 sur la convergence des politiques économiques et du 22 mars 1971 sur la collaboration entre banques centrales pour la fixation d'orientations au niveau communautaire concernant la politique monétaire et la politique budgétaire avec modulations éventuelles pour tenir compte des situations particulières ;

b) *la politique économique extérieure de l'Europe*, en utilisant sa capacité considérable dans le domaine commercial mondial pour instaurer progressivement des relations de change moins erratiques, pour préserver le libre échange, et en cherchant à renforcer sa cohésion dans ses relations avec les pays développés, les pays à commerce d'Etat et les pays en voie de développement ;

c) *la réduction des inégalités entre régions*, en veillant au rééquilibrage des activités économiques sur l'ensemble du territoire de la Communauté, à ce que l'aspect régional ne soit pas perdu de vue dans l'application de certaines politiques (agricole, transport, énergie), et en définissant des objectifs régionaux de développement et de reconversion qui permettrait un impact régional plus marqué des différentes interventions de la Communauté par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen de développement régional ;

d) *enfin la réalisation des objectifs du IV^e programme* pourrait être facilitée par une plus grande efficacité des politiques industrielle, agricole, énergétique et de l'environnement. Pour une meilleure appréciation de ces politiques, il serait utile de compléter les comptes économiques traditionnels par l'approfondissement des systèmes d'indicateurs structurels, sociaux et de bien-être.

Le consensus social

Les objectifs visés dans le programme ne pourront être réalisés que si les pays membres de la Communauté parviennent à réunir les conditions d'un meilleur consensus social.

Au cours des dernières années, se sont manifestées des aspirations diverses dans leurs orientations parfois contradictoires et très variables d'un pays membre à l'autre. Elles concernent notamment l'amélioration des conditions de travail, la réduction des inégalités et une participation accrue au processus de décision dans l'activité économique.

Le IV^e programme propose, dans cet esprit, de renforcer le dispositif de concertation communautaire avec les partenaires sociaux sur les principaux aspects de la politique économique.

La question de la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise est également évoquée et proposée comme l'une des composantes principales du progrès social au cours de la période.

Enfin, en ce qui concerne les revenus, des mesures doivent être prises en vue d'arriver à un meilleur équilibre et d'éviter une recrudescence des luttes de répartition : possibilités de renégociations des conventions collectives, politique des patrilmoines, réduction des inégalités, etc.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les hypothèses du IV^e programme sont, notamment en matière de croissance, toujours adaptées à la réalité.

Les estimations actuellement disponibles sur ce qu'a été l'évolution économique en 1976 et sur ce qu'elle pourrait être en 1977 peuvent faire craindre que l'on situe en-deçà des taux envisagés avec les conséquences d'un tel désajustement, notamment en matière d'emploi.

Il faut donc tout mettre en œuvre pour que l'objectif du quatrième programme ne soit pas fondamentalement remis en cause. Au cours de la présente année, les pays membres dont la situation en matière de balance des paiements et d'inflation est la plus favorable, devront réaliser les objectifs qu'ils ont retenu à l'automne de 1976. Les Etats-Unis et le Japon ont déjà annoncé, pour leur part, la mise en œuvre de mesures expansionnistes.

L'objectif de croissance plus rapide ne peut être atteint par une politique d'expansion de la demande globale. Une relance de la demande a déjà été tentée dans certains pays membres, mais ses effets sur l'emploi ont été négligeables et surtout elle a compromis les progrès déjà trop lents de la lutte contre l'inflation.

Une politique d'expansion généralisée déboucherait rapidement sur une progression trop rapide des



revenus et de la consommation. Une telle option ne peut être prise parce que :

— la situation des finances publiques est déjà fortement obérée et un assainissement à moyen terme reste indispensable ; une politique de « déficit spending » peut difficilement être envisagée dans la plupart des pays membres ;

— à moyen terme, la consommation doit prendre une place moins importante dans l'utilisation des ressources ;

— une reprise suffisamment vive pour influencer à court terme le taux de chômage entraînerait des tensions localisées qui seraient sources d'inflation.

C'est donc vers un plan de soutien à moyen terme des investissements qu'il faut se tourner. Une telle option aurait l'avantage de contribuer à la création d'emploi et d'améliorer les conditions de croissance à moyen terme.

Une vigilance extrême est de rigueur pour que la nécessaire amélioration de l'emploi s'accompagne d'une évolution des prix qui ne remette pas très rapidement en cause les progrès réalisés.

Ici comme ailleurs, le chemin est étroit, mais le nécessaire compromis doit constamment se garder de la redoutable compromission.

LA T.V.A. COMMUNAUTAIRE, ÉTAT DES TRAVAUX.

LA SIXIÈME DIRECTIVE DU CONSEIL EN MATIÈRE DE T.V.A.

par
Augusto BETTE

*Administrateur principal auprès du Secrétariat
du Conseil des Communautés européennes*

Le 29 mars 1977, le Conseil a adopté un projet de sixième directive TVA qui a été transmis au Parlement européen, en vue de l'application éventuelle de la procédure de concertation.

Tout en déplorant certaines lacunes de la sixième directive sur le plan de l'harmonisation, le Parlement européen, dans sa Résolution en date du 20 avril 1977, a renoncé à mettre en œuvre la procédure de concertation pour ne pas retarder l'application du système intégral des ressources propres qui devrait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 1978.

A moins de difficultés de toute dernière minute, le texte de la sixième directive TVA devrait donc pouvoir être approuvé par le Conseil dans les prochains jours.

L'adoption de la sixième directive TVA marque une étape significative dans la vie de la Communauté et ce à deux titres :

- d'une part, car elle permettra l'application du système intégral des ressources propres dotant ainsi la Communauté de l'autonomie financière ;
- d'autre part, car un certain progrès sera ainsi accompli dans le secteur de l'harmonisation fiscale.

Pour mieux illustrer les aspects essentiels de la sixième directive TVA, il est nécessaire de retracer (1) les actes qui l'ont précédée. Ceci permettra, en outre, de situer cette directive dans le contexte de l'action qui a été menée jusqu'à présent par la Communauté en matière de fiscalité.

En effet, la sixième directive ne constitue que la poursuite de l'effort entrepris jusqu'à présent dans ce domaine.

♦♦

En matière de fiscalité, les dispositions du Traité CEE (articles 95 à 99) s'inspirent d'un double objectif, à savoir d'éviter tout risque de discrimination vis-à-vis des produits ou services importés par rapport aux produits fabriqués et aux services effectués à l'intérieur d'un Etat membre et de procéder dans la voie de l'harmonisation des législations des Etats membres en matière d'impôts indirects.

Un certain nombre d'actes adoptés jusqu'ici tant sur le plan législatif que sur le plan juridictionnel visent à garantir la neutralité du système des taxes sur le chiffre d'affaires quant à l'origine des biens et des prestations de service.

Il n'en reste pas moins que pour réaliser à terme un marché commun ayant des caractéristiques ana-

(1) Le lecteur intéressé à approfondir cette matière pourra consulter les articles de M. P. GUIEU et, en particulier, ceux parus dans le n° 178 d'octobre 1974 de cette Revue ainsi que dans le n° 2 de juin 1976 de « Reflets et perspectives de la vie économique ».



logues à celles d'un véritable marché intérieur, il sera nécessaire d'abolir les frontières fiscales existant entre les Etats membres. En effet, si les droits de douane, les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent ont été supprimés, un contrôle sur le plan fiscal reste nécessaire en matière d'échanges entre les pays de la Communauté et ce, en application de la règle que les produits et les services sont à imposer dans le pays de consommation.

Dans ce contexte, l'on peut dire que la sixième directive TVA permet de franchir une étape dans la voie de la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges entre les Etats membres.

Antécédents de la sixième directive

1^{re} et 2^e directives TVA du 11 avril 1967

Au moment de l'entrée en vigueur du Traité instituant la CEE, les structures et les taux en matière de taxe sur le chiffre d'affaires étaient très divergents. En effet, à l'exception de la France qui appliquait déjà un système de TVA, les autres pays connaissaient soit des systèmes cumulatifs à cascade, soit des systèmes mixtes.

Comme le Traité le lui imposait, la Communauté était censée assurer le principe de la neutralité de concurrence sur le plan fiscal entre les produits importés et les produits nationaux de même nature. L'existence de taxes cumulatives à cascade donnait lieu à des difficultés car il était pratiquement impossible de calculer avec exactitude la charge fiscale réelle incluse dans le prix d'une marchandise ou d'un service. Il s'imposait, en conséquence, d'établir un système offrant toute garantie sur le plan de la neutralité concurrentielle.

La mise en œuvre d'une taxe générale sur la consommation a permis d'éviter ces difficultés car il est aisé, par le mécanisme de la TVA, de déterminer la répercussion de l'impôt sur le prix.

La TVA, en outre, offre l'avantage de ne pas encourager une concentration verticale des industries et de réduire les frais de contrôle et de perception.

C'est pour ces raisons que la première directive du 11 avril 1967 a prévu le remplacement des autres systèmes de taxes sur le chiffre d'affaires par la TVA. Dans cette directive, la TVA est décrite comme un impôt :

— sur la consommation, exactement proportion-

nel au prix du produit ou du service, quel que soit le nombre de transactions ;

— immédiatement déductible ;

— qui s'applique jusqu'au stade du commerce de détail inclus (2).

La deuxième directive qui porte également la date du 11 avril 1967 a fixé les modalités d'application de la TVA communautaire, à savoir notamment le champ d'application, le fait générateur, la base d'imposition, les assujettis ainsi que le système de déduction.

Une importante marge d'autonomie était cependant laissée aux Etats membres et ce, en particulier, en matière de petites entreprises, de producteurs agricoles et d'exonérations.

De même, la deuxième directive conférait la plus grande liberté aux Etats membres en ce qui concerne la fixation des taux, avec une seule exception, à savoir que le taux doit normalement être fixé de façon à permettre la déduction des taxes payées en amont.

Directives et autres actes adoptés à la suite des deux premières directives

Après 1967, le Conseil a adopté trois directives, à savoir les *troisième, quatrième et cinquième directives* qui ont essentiellement pour objet de reporter l'introduction de la TVA dans certains pays où la mise en œuvre de la TVA donnait lieu à des difficultés importantes.

Il est important, par ailleurs, de rappeler la décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres communautaires. Cette décision, en effet, a établi qu'à partir du 1^{er} janvier 1975 les ressources propres devaient comprendre, outre les droits de douane et les prélèvements agricoles, *des ressources provenant de la TVA et obtenues par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1 % à une assiette déterminée d'une manière uniforme pour les Etats membres selon des règles communautaires.*

A l'occasion de l'approbation de cette décision, il était reconnu, en outre, que l'uniformisation de l'assiette de la TVA ainsi établie devait se concrétiser dans l'établissement de règles communes de façon à ce que les ressources propres provenant de la TVA correspondent aux recettes résultant de l'application du taux prévu à l'assiette réelle du dernier stade du champ d'application de la taxe, c'est-à-dire au prix, TVA exclue, des ventes et prestations, appli-

(2) Ce n'est qu'en 1969 cependant que le Conseil a reconnu la nécessité d'inclure le commerce de détail dans le champ d'application de la TVA.

qué au consommateur n'ayant pas droit à déduction de la taxe en amont.

Pour terminer cet exposé très sommaire des antécédents, il y a lieu, enfin, de faire mention de la Résolution du Conseil et des Représentants des gouvernements des Etats membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire où il était établi, entre autres, que le Conseil, endéans le 1^{er} janvier 1974, devait statuer sur proposition de la Commission, sur un ensemble de mesures dans le secteur fiscal et, en particulier, *sur les règles communautaires déterminant l'assiette uniforme de la TVA au sens de la décision du 21 avril 1970* mentionnée au point 8 ci-dessus.

Cette date n'a cependant pas pu être respectée compte tenu du nombre important de problèmes qui sont apparus à la suite de la présentation, en juin 1973 par la Commission, de la proposition de sixième directive TVA.

Les travaux concernant la sixième directive

Telle qu'elle avait été formulée par la Commission, la sixième directive visait la réalisation de trois grands objectifs, à savoir :

- permettre l'application intégrale du système des ressources propres ;
- poursuivre le processus d'harmonisation entamé avec la première directive et la deuxième directive du 11 avril 1967 ;
- préparer le terrain pour les travaux ultérieurs nécessaires pour aboutir, à terme, à la libéralisation complète des échanges et à l'élimination de toute distorsion de concurrence.

La difficulté essentielle qui est apparue dès le début des travaux et qui n'a pu être réglée qu'à la fin de longues délibérations au niveau ministériel était constituée par le fait que l'assiette uniforme pour la perception des ressources propres tirées de la TVA devait avoir la nature d'une « assiette réelle », à savoir coïncidant avec celle utilisée sur le plan national par les Etats membres. Toute manipulation de l'assiette sur des bases statistiques ou macro-économiques risquait, en effet, de porter atteinte au principe d'une perception équitable des ressources propres entre les Etats membres. Il était donc nécessaire de procéder à une harmonisation aussi poussée que possible pour assurer la perception des ressources propres et pour éviter des distorsions de concurrence.

L'harmonisation des législations des Etats membres s'est révélée cependant une tâche extrêmement difficile, car la TVA, comme tout autre impôt, n'est que le reflet des politiques des Etats membres sur le plan socio-économique, budgétaire, sanitaire,

culturel, commercial, etc. L'on s'est heurté, en outre, à la résistance d'intérêts consolidés de divers milieux économiques puissamment organisés, aux préoccupations des autorités fiscales de ne pas mettre en cause leur organisation administrative et, enfin, au souci, d'ailleurs légitime, de ne pas alourdir les charges des redevables.

Les marathons qui ont dû être effectués à tous les niveaux ont permis d'aboutir à un texte de directive qui est le résultat d'une série de compromis. Alors que le projet de la Commission ne prévoyait que des dispositions de nature obligatoire, il a fallu introduire un nombre important de dérogations, d'options et de facultés. Il n'en reste pas moins que la sixième directive constitue un progrès certain par rapport au régime résultant des deux premières directives du 11 avril 1967, surtout en ce qui concerne les régimes particuliers des petites entreprises et des producteurs agricoles, les exonérations et les prestations de service. C'est sur ces points essentiels que portera l'examen d'ailleurs très sommaire des dispositions de la directive.

Les principales dispositions de la directive

Régimes des petites entreprises

La deuxième directive de 1967 se limitait à prévoir la faculté pour les Etats membres d'appliquer aux petites entreprises le régime particulier qui s'adapte le mieux aux exigences et possibilités nationales.

Les difficultés qui se sont présentées dans ce domaine lors des travaux relatifs à la sixième directive peuvent être aisément comprises lorsqu'on considère que les petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel se situe en-dessous de 10 000 UC dépasse largement, dans la Communauté, le nombre de 2,7 millions, et que les chiffres d'affaires qui sont pris en considération pour l'octroi d'une franchise dans certains Etats membres s'échelonnent entre un minimum d'environ 660 UC et un maximum d'environ 80 000 UC.

La sixième directive établit que les Etats membres peuvent appliquer des modalités simplifiées d'imposition et de perception de la taxe aux petites entreprises, mais introduit un mécanisme de stabilisation en vertu duquel il est permis d'introduire des franchises ou d'augmenter les franchises existantes jusqu'à 5 000 UCE en valeur réelle, étant entendu que les franchises qui actuellement dépassent ce montant peuvent être maintenues à leur valeur réelle.



La directive prévoit, en outre, que tous les quatre ans la Commission fera rapport au Conseil sur l'application des dispositions en la matière et pourra présenter, à l'occasion de ce rapport, des propositions en vue d'assurer la convergence à terme des réglementations nationales.

Régime des producteurs agricoles

Tout comme la deuxième directive, la sixième directive confère aux Etats membres la faculté d'appliquer aux producteurs agricoles qui auraient des difficultés à faire face aux obligations découlant du régime normal de TVA, un régime forfaitaire tendant à compenser la taxe déductible ayant grevé leurs achats et les services qui leur sont rendus. Les Etats membres ont, en outre, la faculté d'exclure du régime forfaitaire certaines catégories de producteurs agricoles et ce principalement lorsqu'ils estiment que l'application du régime normal de la TVA ou du régime des petites entreprises ne comporte pas de difficultés administratives.

Par rapport à la deuxième directive, les progrès essentiellement réalisés concernent :

- certaines définitions qui ont été retenues pour préciser le champ d'application du régime forfaitaire et

- l'adoption d'une méthode commune de calcul pour la détermination de l'assiette uniforme de la TVA aux fins d'application du régime des ressources propres.

Il est prévu, en outre, qu'après un délai de 5 ans, la Commission soumettra de nouvelles propositions au Conseil en matière d'application de la TVA aux opérations portant sur les produits et les services agricoles.

Régime des exonérations

Un important progrès est réalisé dans la sixième directive en ce qui concerne le régime des exonérations, que ce soient les exonérations à l'intérieur du pays que les exonérations à l'importation, à l'exportation et les opérations assimilées à l'exportation et, enfin, les exonérations liées au trafic international de biens.

En effet, la deuxième directive de 1967 se limitait en ce qui concerne les exonérations à prévoir une seule disposition à caractère obligatoire, à savoir qu'étaient exonérées :

- a) les livraisons de biens expédiés ou transportés en dehors du territoire sur lequel l'Etat intéressé applique la taxe sur la valeur ajoutée ;

- b) les prestations de services se rapportant au point visé sous a) ci-dessus ou en transit.

La deuxième directive prévoyait, en outre, la faculté pour les Etats membres d'exonérer les prestations de services se rapportant à des importations

de biens et de déterminer d'autres exonérations qu'ils estimaient nécessaires.

La sixième directive prévoit, par contre, un système complet d'exonérations. Il est cependant prévu que les Etats membres ont la faculté d'établir des conditions en vue d'assurer l'application correcte et simple des exonérations prévues et de prévenir toutes fraudes, évasions et abus éventuels.

En ce qui concerne les opérations à l'intérieur du pays, les activités d'intérêt général exonérées sont, en particulier, les prestations de services effectuées par les services publics postaux, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, l'hospitalisation et les soins médicaux, les livraisons de biens étroitement liées à l'assurance sociale et à la Sécurité sociale, celles relatives à la protection de l'enfance et de la jeunesse, l'éducation, l'enseignement scolaire et universitaire, certaines prestations de services ayant un rapport avec la pratique du sport et de l'éducation physique, etc.

Généralement, ces exonérations sont accordées lorsqu'elles sont effectuées par des organismes de droit public. Au cas où elles sont fournies par d'autres organismes reconnus par l'Etat, il est prévu que les Etats membres peuvent subordonner cas par cas l'octroi de l'exonération au respect de certaines conditions, comme, par exemple, que ces organismes pratiquent des prix homologués ou n'excédant pas les prix homologués ou que l'exonération n'est pas susceptible de provoquer des distorsions de concurrence.

Sont, en outre, exonérés les opérations d'assurance et de réassurance, l'affermage et la location de biens immeubles sous réserve de certaines exceptions, ainsi qu'une série d'opérations bancaires et financières qui sont nommément spécifiées.

En dehors des exonérations concernant des opérations effectuées à l'intérieur du pays, la directive comporte une liste complète d'exonérations relatives aux importations et aux opérations à l'exportation ou opérations assimilées et des transports internationaux de biens. En ce qui concerne les exonérations à l'importation, il est cependant stipulé que la Commission devra soumettre au Conseil, dans les meilleurs délais, des propositions en vue d'établir les règles fiscales communautaires précisant le champ d'application de ces exonérations. Jusqu'à l'entrée en vigueur de ces règles, les Etats membres ont la faculté de maintenir les dispositions nationales en vigueur, de les adapter afin de réduire les distorsions de concurrence et d'utiliser les procédures administratives qu'ils jugent les plus appropriées. Toutefois, les Etats membres sont obligés de notifier à la Commission, laquelle en informe les autres Etats membres, les mesures prises et celles qu'ils prennent à cet effet.

Parmi les exonérations à l'exportation, il y a lieu de citer, en particulier, celles relatives aux livraisons de biens expédiés ou transportés par le vendeur ou pour son compte en dehors du territoire de la Communauté, celles concernant les livraisons de biens destinés à l'avitaillement des bateaux qui sont cependant réservées aux bateaux :

a) affectés à la navigation en haute mer et assurant un trafic rémunéré de voyageurs ou l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou de pêche ;

b) de sauvetage et d'assistance en mer, ou affectés à la pêche côtière, à l'exclusion pour ces derniers des provisions de bord ;

c) de guerre, tels qu'ils sont définis à la sous-position 89.01 A, du tarif douanier commun, quittant le pays à destination d'un port ou d'un mouillage situé à l'étranger.

La directive comporte une disposition particulière (article 16) pour les exonérations liées au trafic international des biens. Les Etats membres ont, à cet effet, la faculté d'adopter des mesures particulières en vue de ne pas soumettre à la TVA un certain nombre de livraisons et, en particulier, les importations de biens destinés à être soit conduits en douane et placés, le cas échéant, en dépôt provisoire, soit placés sous régime d'entrepôt autre que douanier ou sous un régime de perfectionnement actif.

Compte tenu des difficultés existant dans certains pays au cas où cet ensemble d'exonérations devait être immédiatement mis en œuvre, il a été convenu qu'au cours d'une période transitoire initialement fixée à une durée de cinq ans à partir du 1^{er} janvier 1978, les Etats auront la faculté soit de continuer à taxer certaines opérations exonérées, soit de continuer à exonérer certaines opérations qui devraient normalement être soumises à taxation. Les opérations en question sont énumérées dans deux listes qui font l'objet chacune d'une annexe à la directive.

Prestations de services

La sixième directive comble dans ce secteur une véritable lacune. En effet, la deuxième directive de 1967 conférait une très grande liberté aux Etats membres en ce qui concerne la définition et le traitement fiscal des prestations de services. La seule disposition obligatoire vis-à-vis des Etats membres qui découle de la deuxième directive est reprise à l'article 6 paragraphe 2 où il est stipulé clairement que les règles de la deuxième directive ne s'appliquent qu'à certaines prestations énumérées dans l'Annexe B (il s'agit de dix prestations de services comprenant, entre autres, la location de biens cor-

porels meubles à un assujetti, les cessions de brevets, les prestations de publicité commerciale, le transport et le magasinage de biens, etc.).

En matière de *définition*, la sixième directive désigne les prestations de services négativement, à savoir comme toutes les opérations qui ne rentrent pas dans le cadre de la définition donnée aux livraisons de biens. Elle ajoute, dans son article 6, qu'une prestation de services peut, entre autres, consister en :

— une cession d'un bien incorporel représenté ou non par un titre ;

— une obligation de ne pas faire ou de tolérer un acte ou une situation :

— l'exécution d'un service en vertu d'une réquisition faite par l'autorité publique ou en son nom ou aux termes de la loi.

Par ailleurs, la sixième directive assimile à des prestations de services à titre onéreux tant l'utilisation d'un bien à des fins étrangères à l'entreprise et ce, bien qu'il soit affecté à celle-ci, que les prestations de services à titre gratuit effectuées pour les besoins privés de l'assujetti ou de son personnel. Il s'agit cependant de règles facultatives car les Etats membres ont la faculté de déroger, sous réserve d'éviter toute distorsion de concurrence.

En ce qui concerne le *lieu de la prestation de services*, la sixième directive innove complètement par rapport à la deuxième, car cette dernière avait retenu le critère du lieu d'utilisation du service, alors que la sixième établit, comme règle générale, que le lieu de la prestation de services est l'*endroit où le prestataire a établi le siège de son activité économique ou un établissement stable* à partir duquel la prestation de service est rendue. A défaut d'un tel siège ou d'un tel établissement stable, le lieu de la prestation de services est réputé se situer à l'endroit du domicile ou de la résidence habituelle du prestataire.

Cependant, en vue d'éviter à la fois des doubles impositions ou des non-impositions, la sixième directive prévoit des nombreuses exceptions à cette règle générale. Elle établit, en fait, le lieu des prestations de services se rattachant à un bien immobilier à l'endroit où le bien est situé ; le lieu des prestations de transports à l'endroit où s'effectue le transport en fonction des distances parcourues ; le lieu des services consistant en activités culturelles, artistiques, sportives, scientifiques, de divertissement ou similaires à l'endroit où ces prestations sont matériellement exécutées, etc. La liste des prestations n'obéissant pas à la règle générale étant assez longue, il paraît superflu d'en faire une mention complète. Il y a lieu, toutefois, de souligner que les Etats membres ont la possibilité de déroger aux règles établies pour des cas exceptionnels, de sorte qu'ils peuvent considérer :



— le lieu des prestations situé d'après la directive à l'intérieur du pays, comme s'il était situé en dehors de la Communauté lorsque l'utilisation et l'exploitation effectives des prestations s'effectuent en dehors de la Communauté et, inversement,

— le lieu des prestations situé en dehors de la Communauté comme s'il était situé à l'intérieur du pays si l'utilisation et l'exploitation effectives du service s'effectuent à l'intérieur du pays.

Comme il a déjà été dit ci-dessus, la sixième directive TVA réalise les conditions minima indispensables pour mettre en place une assiette uniforme destinée à assurer la perception des ressources propres. Elle comporte une série de facultés et de dérogations qui rendront nécessaires des compensations financières de la part des Etats membres, en vue de compenser le moins ou le plus-perçu au titre des ressources propres.

L'ensemble des règles nécessaires afin de permettre la constatation, la comptabilisation, la mise à disposition, le contrôle de la perception des ressources propres à la TVA, feront l'objet d'un règlement financier dont un projet a été récemment soumis par la Commission au Conseil. La sixième directive, en conséquence, ne deviendra opérationnelle, sur le plan des ressources propres, qu'après l'adoption de ce règlement financier.

La lecture des dispositions de la sixième directive peut parfois donner une impression décevante lorsqu'on considère le nombre important de dérogations et de facultés qui sont ouvertes aux Etats membres. La directive, toutefois, doit être considérée comme une base de travail à perfectionner ultérieurement. Il suffit à cet effet de considérer que la Commission doit soumettre au Conseil, avant le 31 décembre 1977, une série de propositions et, en particulier, celles relatives au traitement fiscal à réserver aux biens d'occasion ainsi qu'aux objets d'art, d'antiquité et de collection. En outre, elle devra présenter des propositions sur les modalités d'application communautaires selon lesquelles seront effectués les remboursements de la TVA en faveur des assujettis qui ne sont pas établis à l'intérieur du pays. Des travaux considérables seront donc nécessaires pour compléter la sixième directive et pour assurer sa mise en œuvre.

En dehors des procédures habituelles, la directive prévoit, à cet effet, l'institution d'un Comité de la taxe sur la valeur ajoutée, à caractère consultatif, qui est composé des représentants des Etats membres et de la Commission et présidé par un représentant de la Commission. Il est à espérer que l'expérience de travail d'un tel Comité se révélera fructueuse, car dans ce cas, la gestion de la directive pourrait être considérablement facilitée.

LA DIRECTIVE SUR LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES DES ACTIVITÉS D'AVOCATS

par
Louis PETTITI

*Bâtonnier désigné de l'Ordre des Avocats,
Secrétaire Général de l'Association
des Juristes Européens*

Le cheminement de la directive s'appliquant aux activités d'avocats exercées en prestation de services a été particulièrement lent et ardu depuis la première proposition de la Commission de 1969 jusqu'au texte adopté par le Conseil des Ministres de la Communauté Economique Européenne (23 mars 1977) (JOCE n° L 78, du 26 mars 1977). Les bases en sont les articles 57 et 66 du Traité.

Le premier projet avait été conçu par ses auteurs comme une étape vers la directive sur l'établissement qui devait intervenir au cours de la période transitoire. Le dispositif paraissait devoir être accepté sans difficultés en ce qu'il réglementait des usages et traditions inter-barreaux européens permettant la plaidoirie d'un avocat ressortissant d'un Etat de la Communauté des Six devant une juridiction d'un des cinq autres Etats.

Mais la discussion du projet par les Organismes Professionnels et les Experts gouvernementaux soulevait un obstacle majeur de principe, celui de l'applicabilité de l'article 55 du Traité à la Profession d'Avocats. Pendant plusieurs années, le débat s'enlisait tant à la Commission CEE qu'à la Commission consultative des Barreaux européens regroupant les délégations nationales des grands Barreaux européens et consacrant l'essentiel de ses travaux à l'étude de ce problème.

Les efforts de la Commission juridique du Parlement européen prenant position sur l'article 55 ne parvenaient pas à surmonter l'opposition de certains Etats manifestée par la voix des représentants permanents et suscitée parfois par les Organisations professionnelles ou Ordres (Annexe).

Un deuxième motif d'insatisfaction tenait au contenu de la proposition de directive, surtout axée sur la plaidoirie et la représentation en justice, alors que les Barreaux considéraient que les activités les plus importantes à libérer étant celles de la consultation et de la prestation de services extra-judiciaires. La vie économique de la Communauté appelait des interventions multiples des cabinets d'avocats sans recours aux instances judiciaires.

De surcroît, les experts gouvernementaux et les organisations professionnelles étaient confrontés à la difficulté tenant d'une part aux conditions d'exercice différentes dans chacun des six Etats, d'autre part à la nature différente de la profession elle-même dans chaque système interne ; cette difficulté allait s'accroître lors de l'entrée des trois autres Etats dans la Communauté.

Pour fixer les limites de la prestation de services qui, dans l'esprit des auteurs de la proposition, devait être occasionnelle, il fallait recenser les conditions d'accès à la profession, les incompatibilités, les incapacités, les champs d'exercice. Pour les avocats disposant d'un monopole d'exercice



(comme en Italie ou en Allemagne fédérale) la prestation de services ne s'accomplit pas dans les mêmes conditions que celle des avocats des pays dont les législations admettent, comme en France, l'activité parallèle de Conseils juridiques dans une profession réglementée ou non. Le champ d'exercice des avocats néerlandais est plus étendu et comporte la possibilité de tenir un cabinet secondaire à l'extérieur du ressort du Barreau de provenance, ce qui n'est pas admis, notamment en République fédérale d'Allemagne.

La première proposition de 1969 comportait l'élimination des mesures discriminatoires (la période transitoire n'était pas terminée). La question des articles 52 et 59 du Traité n'était pas résolue.

M. Leleux, conseiller juridique principal de la Commission rappelait à ce sujet que « La directive suivait donc la ligne traditionnelle qui consistait à mettre en œuvre l'article 59 par les directives prévues à l'article 63. Une caractéristique de la directive est qu'elle entendait limiter son effet à certains aspects seulement des activités de l'avocat ; on espérait alors que par cette méthode les réticences de ceux qui ne voulaient d'aucune libération pourraient être surmontées. C'est ainsi que, outre les activités de consultation, l'activité de l'avocat dans son rôle d'auxiliaire de l'administration de la justice se limitait à la plaidoirie ou, comme on l'appelait, le « libre exposé oral des moyens ». En éliminant la représentation des clients en justice et l'accomplissement des actes de procédure, on pensait vaincre les résistances. Mais c'était encore trop, car les partisans de l'application de l'article 55 à la profession d'avocat n'étaient pas sans se rendre compte que ce premier pas aurait constitué une telle brèche dans leur système de défense qu'elle aurait intellectuellement anéanti toute leur argumentation » (1).

La libre prestation de services par les avocats avait déjà fait l'objet d'une proposition de directive présentée par la Commission des Communautés européennes au Conseil ; cette matière avait été traitée par la commission juridique du Parlement européen pendant presque trois ans et demi. Un premier rapport avait été élaboré par M. Jozeau-Marigné et avait été rejeté en séance plénière ; ensuite, un rapport et un rapport complémentaire avaient été établis par M. Romeo ; le rapport complémentaire avait été adopté par l'Assemblée le 21 septembre 1972 (1).

La Commission des Communautés a été amenée à présenter une proposition modifiée :

— d'une part, en raison des deux arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes,

qui ont précisé la portée et l'interprétation de certains articles du traité instituant la CEE qui sont d'application en cette matière ;

— d'autre part, en raison de l'entrée dans la Communauté de la Grande-Bretagne et de la République d'Irlande, dont l'ordre juridique présente des éléments tout à fait particuliers.

Dans les grandes lignes et d'une façon approximative, on peut dire que la libération d'une profession s'échelonne, tant en ce qui est du droit d'établissement qu'en ce qui concerne la prestation de services, sur quatre étapes : (2)

a) Le *standstill* (pour les services, article 62 du Traité de Rome) consiste en une obligation pour les Etats membres de ne pas introduire de nouvelles restrictions à la liberté effectivement atteinte ; il s'agit de dispositions qui ont un effet direct et qui créent dans le chef de particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir devant les juges nationaux ;

b) La *suppression des restrictions* existantes (article 63, paragraphe 2) ;

c) La *coordination* des dispositions concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci (article 57, paragraphe 2) ;

d) La *reconnaissance* mutuelle des diplômes, certificats et autres titres (article 57, paragraphe 1).

L'ancienne proposition de la Commission des Communautés contenait des normes relatives à la suppression des restrictions (voir b). Entre-temps, deux arrêts de la Cour de Justice ont affirmé l'applicabilité directe des articles 52, 59, premier alinéa, et 60, troisième alinéa, du Traité, à partir de la fin de la période de transition.

Du fait des arrêts de la Cour, ces normes ne sont plus nécessaires car le « prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants » (article 60, troisième alinéa, du traité CEE).

De plus, dans l'arrêt 2-74, la Cour a tranché une question qui avait été largement débattue : celle de l'application de l'article 55 du Traité à la profession d'avocat. La Cour a dit pour droit : « L'exception à la liberté d'établissement prévue par l'article 55, alinéa 1, du Traité CEE doit être restreinte aux activités visées par l'article 52, qui, par elles-mêmes, comportent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique ; on ne saurait donner cette qualification,

(1) Cahiers de Droit Européen, 1976, n° 5-6.

(2) JO n° C 103 du 5/10/72, p. 19 et suivantes, JO n° C 213 du 17/9/75, p. 3 et suivantes, et Rapport Parlement Européen, 20/1/76, 470/75.

dans le cadre d'une profession libérale comme celle de l'avocat, à des activités telles que la consultation et l'assistance juridique, ou la représentation et la défense des parties en justice, même si l'accomplissement de ces activités fait l'objet d'une obligation ou d'une exclusivité établies par la loi.

Ces arrêts de la Cour rendaient sans objet certaines dispositions de l'ancienne proposition de directives qui visaient à distinguer les activités judiciaires des activités extra-judiciaires pour limiter la libération des premières (3).

À la suite du nouveau rapport de la Commission juridique, la Commission CEE présenta au Conseil une proposition rectifiée de directive. Celle-ci, après examen par diverses instances du Conseil et après quelques modifications dues à celles-ci, fut adoptée par le Conseil au vu des « considérants » suivants dont la teneur était plus condensée que celle de l'exposé des motifs du projet abandonné de la première proposition de directive. Cela tenait à ce que le Conseil n'avait plus besoin de « libérer » les prestations de services des avocats puisque celles-ci l'étaient en conséquence des arrêts de la Cour :

— « considérant qu'en application du traité, toute restriction en matière de prestation de services et fondée sur la nationalité ou sur des conditions de résidence est interdite depuis la fin de la période de transition ;

— « considérant que la présente directive ne concerne que les mesures destinées à faciliter l'exercice effectif des activités d'avocat en prestation de services ; que des mesures plus élaborées seront nécessaires en vue de faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement ;

— « considérant que l'exercice effectif des activités d'avocat en prestation de services suppose que l'Etat membre d'accueil reconnaît comme avocats les personnes exerçant cette profession dans les différents Etats membres ;

— « considérant qu'étant donné que la présente directive concerne la seule prestation de services et n'est pas accompagnée de dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes, le bénéficiaire de la directive utilisera le titre professionnel de l'Etat membre dans lequel il est établi ».

Cette proposition de directive serrait de plus près la réalité d'exercice de la profession d'avocats en matière extrajudiciaire.

L'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark allait impliquer l'adaptation du dispositif aux professions distinctes et parallèles que sont celles de solicitors et d'advokates (mi-notaires). Or, le secteur d'activités proche du notariat tombait sous le coup de l'article 55.

La difficulté de fond sur l'applicabilité du Traité à la profession avait été tranchée par la Cour de justice des Communautés dans l'arrêt *Reyners* (4) dans le sens proposé par la Commission juridique du Parlement Européen qui avait consulté à titre d'experts les membres de la Commission consultative des Barreaux Européens (dont l'avis n'avait pas été unanime).

L'applicabilité directe nonobstant l'absence de directives au cours de la période transitoire était également affirmée par la Cour de justice dans les arrêts *Reyners* et *Van Binsbergen* (5), celui-ci réglant également le problème de non-exigibilité de la résidence dans le pays d'accueil. Mais les propositions devaient être réexaminées en tenant compte des particularités des professions dans les 3 Etats.

Pour les solicitors se posaient deux problèmes nouveaux par rapport à leurs collègues avocats des 6 Etats membres originaires. D'une part, certains cabinets de solicitor étaient installés en permanence dans des Etats d'accueil (filiales de firmes) ; d'autre part les solicitors exerçaient des activités interdites aux avocats en Belgique, France, Italie notamment, et admettaient le statut du solicitor salarié.

Ces problèmes revêtiront un aspect plus important encore dans le domaine de la directive droit d'établissement :

I. — Le contenu de la directive

La directive avant tout reconnaît la qualité d'avocat quel que soit le lieu des prestations de services ou la nature de ces dernières. C'est à partir de cette reconnaissance du titre que va être définie la portée de la libération des activités d'avocats dans leurs prestations de services dans un autre pays de la Communauté (cf le texte non identique de la proposition modifiée du 19 août 1975 — JOCE du 17-9-1975). Elle est destinée à favoriser la prestation.

Chaque Etat reconnaît comme avocat pour l'exercice des activités ceux dont la liste est énumérée à l'article 1 § 2 :

« 2) On entend par « avocat » toute personne habilitée à exercer ses activités professionnelles sous l'une des dénominations ci-après :

(3) Document 470/75. Rapport Commission Juridique Parlement Européen.

(4) Affaire 33/74 du 3/12/1974, Rec. 7418, p. 1299. Effet direct de l'article 52.

(5) Affaire *Van Binsbergen*, décembre 1974, article 59.



Belgique	: Avocat/Advocaat
Danemark	: Advokat
Allemagne	: Rechtsanwalt
France	: Avocat
Irlande	: Barrister, Solicitor
Italie	: Avvocato
Luxembourg	: Avocat-avoué
Pays-Bas	: Advocaat
Royaume-Uni	: Advocate, Barrister, Solicitor

En premier lieu, les activités de plaidoirie et de représentation en justice sont visées par l'article 4 § 1 qui prévoit :

« 1) Les activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice ou devant des autorités publiques sont exercées dans chaque Etat membre d'accueil dans les conditions prévues pour les avocats établis dans cet Etat à l'exclusion de toute condition de résidence ou d'inscription à une organisation professionnelle dans cet Etat ».

Mais puisque toutes les activités des avocats sont libérées, c'est-à-dire celles qu'ils exercent dans le pays où ils sont établis conformément aux règles de leur profession, l'article 4. 4 vise aussi toutes les activités autres que judiciaires.

Dans la méthode employée, la directive est donc très différente de la proposition de 1969 qui définissait les activités.

Les arrêts ayant déjà déclaré l'effet direct des articles 52 et 59, il n'y avait plus lieu de libérer les activités de l'avocat en prestation de services (au contraire de ce que devait prévoir la proposition de 1969). La directive est donc basée sur le principe de la reconnaissance mutuelle de la qualité d'avocat.

Il n'y avait plus lieu de procéder à un découpage à l'intérieur des activités d'avocats. La distinction entre celles-ci va intervenir à propos des règles de déontologie.

II. – Le problème de la déontologie applicable

Il s'agissait là d'un problème clé sur lequel allait buter pendant près de 2 ans la Commission.

La Commission consultative était également divisée, certaines délégations réclamant l'application de la double déontologie cumulative (barreau de provenance et barreau d'accueil) aussi bien pour les activités judiciaires que pour celles extrajudiciaires.

En effet, la prestation des services au-delà des frontières soulève un problème de conflit de lois, ce qui ne sera pas le cas dans l'Etablissement.

Le Conseil a prévu deux solutions différentes sur proposition de la Commission :

1) Pour les activités relatives à la représentation et à la défense en justice, l'avocat respecte les règles professionnelles de l'Etat membre d'accueil sans préjudice des obligations lui incombant dans l'Etat d'origine. Ceci résulte tant de la confiance mutuelle que des caractéristiques d'une profession dont les membres sont soumis au contrôle d'autorités disciplinaires vigilantes. Monsieur Leleux précise sur ce point (6) :

« a) Les règles d'accès à la profession et les décisions individuelles continuent à appartenir en pleine souveraineté aux ordres nationaux et locaux existants, en d'autres mots et pour utiliser une terminologie plus familière à la Belgique, les ordres demeurent maîtres de leur tableau et aucune contestation de leur décision à cet égard n'est possible dans le pays où la prestation est exécutée.

b) Partant du même principe de la reconnaissance mutuelle de la qualité d'avocat et de la confiance réciproque, le champ d'application *ratione personae* de la directive est défini par un renvoi pur et simple à la situation existant dans chacun des pays. Mais ici également une réserve a dû être apportée. L'approche de la Commission consistait à introduire une précision en ce qui concerne ce champ d'application s'agissant du Royaume-Uni et de l'Irlande ».

Au contraire pour les activités extrajudiciaires l'article 4. 4, prévoit que l'avocat reste soumis aux conditions et règles professionnelles de l'Etat membre de provenance :

« 4. — Pour l'exercice des activités autres que celles visées au § 1, l'avocat reste soumis aux conditions et règles professionnelles de l'Etat membre de provenance sans préjudice du respect des règles, quelle que soit leur source, qui régissent la profession dans l'Etat membre d'accueil, notamment en ce qui concerne l'incompatibilité entre l'exercice des activités d'avocat et celui d'autres activités dans cet Etat, le secret professionnel, les rapports confraternels, l'interdiction d'assistance par un même avocat de parties ayant des intérêts opposés et la publicité. Ces règles ne sont applicables que si elles peuvent être observées par un avocat non établi dans l'Etat membre d'accueil et dans la mesure où leur observation se justifie objectivement pour assurer, dans cet Etat, l'exercice correct des activités d'avocat, la dignité de la profession et le respect des incompatibilités ».

(6) Cahiers de Droit Européen, 1976, pp. 5 et 6.

En 1976 la commission consultative avait suggéré la formule de compromis « sous réserve des règles fondamentales déontologiques du barreau d'accueil » ; certaines délégations avaient préconisé qu'il soit ajouté « suivant la jurisprudence de l'Etat d'accueil » ce qui avait l'avantage de régler conflits de lois et de compétences.

La commission a adopté une autre solution, après consultation de la commission des barreaux européens.

Il est apparu trop difficile de définir dans une seule directive le contenu des règles fondamentales ou d'énumérer les principes et règlements essentiels (ce qui aurait impliqué la démarcation des incompatibilités, incapacités, champ d'exercice, différents d'un Etat à l'autre).

Le texte prévoit donc une sélection énumérative des principales règles. Le problème de la « confidentialité » des correspondances entre avocats n'a pas été inscrit en raison des divergences entre les barreaux. Ce point est à l'ordre du jour de la commission consultative qui élabore un projet d'harmonisation des textes en vue de parvenir à une déontologie commune.

Le principe général est donc que l'avocat exerce, conformément à ses obligations, conditions et règles de son barreau d'origine et exporte dans une certaine mesure son statut personnel en prestations de services.

Cet article de rédaction assez hermétique va certainement susciter des controverses d'interprétation sur la portée des règles applicables.

Ainsi que je le précisais à la session de Bruxelles sur la libre circulation des avocats et médecins (7) :

« Cette querelle d'école sur la déontologie applicable et sur la règle de conflit et la loi de renvoi correspondait à des difficultés réelles. Certaines règles des barreaux ont trait à des incompatibilités ou à des conditions d'exercice plus qu'à des principes d'éthique. Le « Code of Ethics » élaboré par l'IBA est assez peu utilisable, car à l'examen il révèle des divergences et des malentendus. Comment délimiter : conditions d'accès et d'exercice ; incompatibilités ; principes déontologiques ? Cette délimitation conditionnera aussi les bases de la directive établissement. Parfois ces notions s'interpénètrent. Parfois les principes d'éthique divergent. Le plus souvent, au sein des déontologies comparables les activités permises diffèrent. Par exemple, l'exercice d'un mandat général ou testamentaire, la prise de fonctions de présidence d'une société commerciale, la recherche de prêteurs,

le mandat de négociation. Les intérêts et les méthodes concernant la publicité fonctionnelle ou personnelle divergent. Si l'unanimité est acquise sur le principe d'indépendance, de loyauté, de discrétion, les contradictions apparaissent à propos du secret, de la confidentialité des lettres (non reconnue par les Solicitors et les Rechtsanwälte). Le salariat pose également un problème, puisqu'il est admis dans certains Etats. Le transfert d'activités dans des statuts différents déjà difficile pour une prestation de services occasionnelle devient obstacle quand il y a installation permanente et établissement. On peut se retrouver en présence de membres de profession organisée exerçant leur activité à l'extérieur, sous le couvert d'une autre profession (conseils juridiques, agents d'affaires). La difficulté est accrue par le fait que certains Ordres permettent le cabinet secondaire ».

La directive prestation des services ne peut être, même actuellement, dissociée complètement du problème de l'établissement. Beaucoup de cabinets utiliseront la liberté de prestations, mais préféreraient pouvoir user de l'établissement.

Cependant l'adoption de la directive établissement ne mettra pas fin à l'application de la prestation, de services. Les avocats auront toujours besoin d'exercer en activités temporaires ou occasionnelles ; mais la directive établissement devrait permettre de régler de façon satisfaisante le problème du statut salarié ou conventionné et celui de l'installation permanente. La délimitation des activités notaires-avocats en ce qui concerne les avocats anglo-saxons et danois devra être précisée. Il pourra substituer des difficultés tenant aux cas de praticiens qui voudraient exercer en installation permanente sans choisir l'établissement par l'inscription aux organisations professionnelles compétentes. La controverse est déjà ouverte.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

Le champ d'application *ratione materiae* et *personae* est défini à l'article 1^{er}. L'article 5 précise les conditions que les Etats *peuvent* imposer aux prestataires en matière judiciaire sous certaines modalités, et la détermination des personnes qualifiées pour agir « de concert ». L'article 4. 3 prévoit les règles spéciales concernant solicitors, barristers du Royaume-Uni et République d'Irlande.

L'article 6 prévoit la possibilité d'exclure les avocats salariés liées par contrats d'entreprises publiques ou privées (ce qui vise aussi le Royaume-Uni).

Il est intéressant de noter en ce qui concerne les avocats français que la directive est applicable aux avocats des barreaux des DOM qui pourront s'en prévaloir pour exercer en prestations de ser-

(7) Cahiers de Droit Européen, 1976, p. 526.



vices dans le Marché commun. (Pour l'établissement il faudra que l'art. 227 soit utilisé dans la directive). Les solicitors et barristers, établis dans l'un des Pays du Commonwealth (autres que les Etats membres), ne bénéficient pas de la directive prestations.

En ce qui concerne les modalités de représentation l'article 5 précise :

« Pour l'exercice des activités relatives à la représentation et à la défense de clients devant les juridictions, les Etats membres peuvent imposer aux prestataires de services :

— D'être introduit selon les règles ou usages locaux auprès du président de la juridiction et, le cas échéant, auprès du bâtonnier compétent de l'Etat membre d'accueil ;

— D'agir de concert avec un avocat exerçant auprès de la juridiction concernée et qui serait responsable s'il y a lieu, à l'égard de la juridiction concernée, ou de concert avec un « avoué » ou « procureur » exerçant auprès de cette juridiction ».

Ainsi la Communauté européenne poursuit son œuvre dans le domaine de la libre circulation des personnes et celui de la libre prestation des services pour les activités des membres des professions libérales, sans discrimination.

L'intégration économique et sociale, objectif principal du Traité instituant la Communauté, exige cette libre circulation et implique le développement des relations juridiques entre Etats membres, notamment par l'apport constructif des avocats, facilité par la liberté de prestations hors frontières. Pour y parvenir complètement, la réalisation de la liberté d'établissement sera nécessaire.

La directive sur la prestation y prépare, car elle va conduire les Etats membres et les Organisations professionnelles à définir les conditions d'exercice en prévoyant une certaine égalité des charges professionnelles et des conditions de formation. Elle entraînera aussi une émulation fructueuse et un encouragement aux conventions inter-barreaux transeuropéens.

Les avocats sont prêts à cette évolution de leur profession. Ils savent que leur concours pour promouvoir l'Europe unie est indispensable car ils sont les garants de la sauvegarde des droits fondamentaux qui assurent la promotion sociale, finalité du Traité.

Annexes

TEXTES INTERMEDIAIRES ET BASES JURIDIQUEE (8)

— Les bases juridiques.

Si la proposition de résolution que présenta en son temps la commission juridique fut rejetée par l'Assemblée, c'est avant tout parce qu'il se révéla impossible de parvenir à une identité de vues sur la base juridique de la directive et en particulier sur l'interprétation de l'article 55 du traité instituant la CEE. On a depuis assisté à une certaine évolution qui permet d'aborder le sujet sous d'autres angles.

La Commission des Communautés européennes avait fondé sa proposition sur les art. 57, par. 1, 63, par. 2 et 3, et 66 du traité instituant la CEE.

L'art 57, par. 1 stipule que le Conseil arrête des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres. A première vue, cette disposition ne semble pas applicable à la prestation des services puisque celle-ci n'exige pas cette reconnaissance. Toutefois, le programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services (9) prévoit la possibilité de mesures transitoires dans ce secteur. Or, peut être considérée comme mesure transitoire, la disposition contenue à l'article 5 de la proposition de directive, qui établit que les bénéficiaires de la directive doivent être avocats et régulièrement inscrits comme tels auprès d'une organisation professionnelle.

La commission juridique du Parlement européen a exprimé sa doctrine sur l'interprétation de l'article qui pourrait faire obstacle à l'établissement.

«A l'article 55, il est question d'« activités » de l'avocat et non de « professions », alors que le traité emploie généralement le terme de « profession », on est fondé à en déduire que les auteurs du traité n'ont pas voulu exclure ces activités de la libération. Mais cet article doit être interprété aussi à la lumière du contenu et des finalités du

(8) Les perspectives de la liberté d'établissement, L. PETTITI, La France des Communautés Européennes, LGDJ, 1975.

(9) J.O., n° 2 du 15 janvier 1962, p. 32 et doc. 41/72 Parlement Européen.

traité. Or, l'article 3 dit notamment que « l'action de la Communauté comporte l'abolition entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ». Et comme il est indéniable que les dispositions du traité sont à interpréter en fonction de leurs finalités, il ne reste qu'à conclure que certaines activités de l'avocat, notamment celles qui font l'objet de la présente directive peuvent du moins dans un premier stade être libérées.

La commission juridique a ajouté la recommandation suivante :

« Toutefois, la commission des Communautés européennes devra suivre attentivement l'évolution de la situation dans le secteur visé par la présente directive et proposer si l'en est besoin des mesures appropriées pour assurer que les intérêts des avocats soient équitablement protégés.



ÉLIMINATION DES ENTRAVES TECHNIQUES AUX ÉCHANGES DES PRODUITS INDUSTRIELS

SIGNIFICATION, PROBLÈMES ET OBJECTIFS

Kh. ZACHMANN

Importance croissante du rapprochement des législations dans le domaine technique

Au fil des années, les travaux entrepris dès le début de 1960 en vue de rapprocher les législations dans le domaine technique ont pris de plus en plus d'importance et ont suscité de l'intérêt dans la mesure où les droits de douanes internes de l'ancienne communauté des Six ont été réduits et, finalement, supprimés.

Ponctuelles à l'origine, les actions de la Communauté ont été regroupées en 1968 sous la forme d'un programme d'harmonisation soumis au Conseil, ce qui a eu pour effet de les tirer quelque peu de l'anonymat.

L'objectif majeur, c'est-à-dire la réalisation d'un marché commun, répondait essentiellement à des finalités économiques et à des motivations de politique économique ; il était naturel de tenir compte en premier lieu de ces deux aspects pour harmoniser des législations dans le domaine technique conformément à l'article 100 du Traité. Toutefois, dès la phase initiale, on s'est aperçu que les principes communautaires devaient également tenir compte des objectifs originaires fixés par les législateurs nationaux. Ceux-ci ont encore acquis de l'importance dans la mesure où les objectifs communautaires, formulés à l'occasion des conférences au sommet, au début des années 1970, et relatifs à l'élimination des entraves techniques aux échanges par un rapprochement des législations, ont reçu une impulsion particulière et une orientation plus spécifique.

En rapport direct avec les domaines visés par l'harmonisation — appareils à pression, substances et préparations dangereuses, véhicules à moteur, appareils de levage ou de manutention, machines-outils — une orientation de base s'est dégagée progressivement vers un objectif communautaire de protection et de sécurité dépassant les préoccupations purement économiques.

Parallèlement à une prise de conscience des problèmes relatifs à la protection de l'environnement et des consommateurs dans les Etats membres et l'élaboration de dispositions juridiques propres dans ces domaines, ces questions sont passées de plus en plus à l'avant-scène depuis le début des années 70. La proposition de directive sur la teneur en plomb dans l'essence et sa discussion au Parlement européen et au Comité économique et social illustrent bien l'importance politique que revêt une

telle question, même dans le cadre du rapprochement des législations sur le plan technique.

L'évolution que nous venons de décrire fait apparaître nettement que le droit communautaire s'applique largement, lui aussi, aux problèmes de caractère général ; on comprend dès lors aisément que, même pour le rapprochement des législations dans le secteur technique, l'exploitation rationnelle de l'énergie revêt une importance primordiale qui se traduit par le choix des moyens d'harmonisation et des possibilités de solution.

Si l'on ne peut encore parler d'un véritable droit technique communautaire, étant donné le nombre encore relativement restreint de directives communautaires et les initiatives d'uniformisation des dispositifs juridiques des directives, non encore couronnées du succès souhaité, l'expérience acquise n'en constitue pas moins une base solide à laquelle devront s'ajouter des décisions politiques courageuses si l'on veut aborder une nouvelle phase d'intégration.

1. — Diversité des situations de départ dans les Etats membres

Les travaux de la Commission en vue du rapprochement des Législations dans le domaine industriel n'ont jamais constitué une fin en soi, un désir de tout niveler à l'échelon européen mais ils découlent, au contraire, d'une activité législative incontestablement justifiée des Etats membres eux-mêmes et qui consiste à intervenir dans les domaines les plus divers pour protéger, réglementer, orienter, conserver, maintenir et parfois même limiter et restreindre.

Même si les finalités que s'est fixé le législateur national sont identiques dans tous les Etats membres) par exemple la sécurité du travail ou l'état des techniques), les particularismes historiques, nationaux ou régionaux se traduisent parfois par des solutions très différentes en matière de législation dans le domaine technique et dont il faut tenir compte dans un marché de plus en plus tourné vers une perspective globale européenne par le biais d'une différenciation des produits qui s'impose de facto.

L'existence de nombreuses entraves techniques aux échanges évoquée ici contrecarre la réalisation et le fonctionnement harmonieux du Marché commun et leur suppression en constitue un préalable essentiel.

Comme nous l'avons déjà évoqué, il importe

avant tout de réaliser ce Marché commun et d'en assurer le fonctionnement.

Dans cette perspective, la finalité première doit également être subordonnée aux objectifs juridiques concrets, ce qui revient à dire que, même au niveau européen, il est indispensable de tenir compte des objectifs de protection déjà poursuivis sur le plan national.

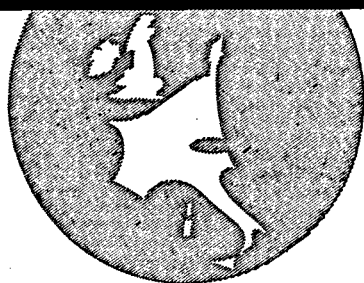
Le rapprochement des législations constitue donc l'unique moyen d'associer de manière pertinente et satisfaisante ces deux objectifs, ce qui conduit à avoir fréquemment recours à de véritables compromis au plan européen, que ce soit au point de vue des moyens techniques utilisés ou de leur portée juridique mais qui n'a jamais, à mon sens, remis en question les objectifs de base visant la protection et la prévention.

Ni la Commission, ni le Conseil ne peuvent ou, à l'avenir, ne pourront se permettre de rapprocher les législations sans ordre ni méthode.

En conséquence, avant même que les services de la Commission n'entament, dans un secteur ou un domaine partiel le rapprochement envisagé, ils doivent — ainsi que les experts associés au niveau du groupe de travail — se familiariser avec la situation juridique existant dans les différents Etats membres pour être en mesure d'évaluer la solution communautaire la meilleure. Dans les principaux secteurs de la métrologie, des appareils et instruments électriques, des engrais, des appareils de levage, des engins de chantier et des machines-outils, l'évolution technologique de l'après-guerre a suscité, dans la plupart des Etats membres, des processus législatifs qui — abstraction faite des inévitables différences de détail — se sont traduits, sur le plan communautaire, par un niveau de techniques de sécurité plus ou moins équivalent et par l'adoption des procédures d'homologation et d'approbation similaires. Ce ne sont pas ici les questions relatives à la conception de l'ensemble qui font problème mais celles qui portent davantage sur les détails techniques soulevés par les experts.

Par contre, dans de multiples secteurs partiels, une évolution technologique spécifique — dans le cas, par exemple, d'accidents du travail — s'est traduite régulièrement par l'adoption de réglementations diamétralement opposées dont la portée est souvent très inégale et où les travaux et les discussions sur les problèmes d'harmonisation sont rendus plus malaisés dès le stade du choix des conceptions fondamentales, par exemple : homologation, contrôle préventif ou répressif.

Pour illustrer ce propos, on pourra citer le cas des meuleuses portatives dont les meules sont, en République fédérale d'Allemagne, soumises à l'homologation et conformes du DSA (Deutscher Schleifscheibenausschuss) à l'exclusion de la machine.



Par contre, en France — mutatis mutandis — c'est le contraire qui se produit : ce sont les meuleuses qui doivent être homologuées et non les meules.

Sans anticiper sur ce qui suivra dans le chapitre sur la typologie des dispositions techniques en matière de sécurité, on soulignera que des divergences peuvent également subsister entre des ministères intéressés et des organes subordonnés dans les différents pays pour ce qui a trait à l'intégration des dispositions juridiques à harmoniser. A cet égard on pourra évoquer le cas des produits cosmétiques qui, au lieu d'être assujettis à un régime juridique propre relèvent, dans certains Etats, des produits pharmaceutiques (Belgique) ou des denrées alimentaires (Allemagne) sans même parler de la différence fondamentale de conception de ces dispositions juridiques qui se traduit notamment par des listes négatives ou positives ou par des contrôles préventifs ou répressifs du produit.

Pour conclure ces réflexions, assorties d'exemples, sur les différences qui caractérisent les situations juridiques et techniques de départ, il faut remarquer que les dispositions juridiques nationales visées par l'harmonisation peuvent être limitées ou influencées par des domaines voisins, ce qu'on n'a pu constater qu'au stade des travaux préparatoires. C'est ainsi que pour les substances et préparations dangereuses, par exemple, il importe de tenir compte des dispositions du R.I.D. (Règlement international concernant le transport de marchandises dangereuses par chemins de fer) et de l'A.D.R. (Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route), en vigueur dans la plupart des Etats membres. Dans le cadre des législations sur les engrais, en Belgique et en Allemagne, ce sont les dispositions de la législation sur les explosifs qui limitent ou interdisent quasiment la libre circulation du nitrate d'ammonium à haut dosage.

Toutes ces divergences s'accroissent encore lorsqu'au cours des discussions entre experts elles sont associées à des concepts tels que « niveau de sécurité », « état actuel des techniques de sécurité » etc. et soutenues en ce sens.

2. — "Penser sécurité" — Niveau de sécurité

A l'instar du développement technologique, les législations à caractère technique, notamment celles ayant trait à la sécurité, ont connu dans les Etats membres un processus de parachèvement et d'intégration : évolution qui a duré plusieurs décennies.

Fréquemment, les dispositions juridiques ont évolué de telle sorte qu'elles ne sont intelligibles et identifiables que si on les replace dans leur contexte historique.

De même que l'évolution technique, dans les Etats membres, s'opérait il y a seulement quelques années dans un climat d'isolement national plus ou moins sévèrement gardé, les dispositions législatives, réglementaires et administratives dans le secteur technique ont été généralement élaborées et adoptées sans tenir compte de ce qui se passait chez le voisin. Très fréquemment des accidents de même type qui se répètent souvent, ou particulièrement graves, sont à l'origine de réglementations et de dispositions techniques particulières.

En comparant les dispositions juridiques de départ, on s'est rendu compte que des études et des conceptions techniques dans l'exécution des travaux sont fonction du mode de travail selon les pays, et les régions (par exemple, pour le montage et l'utilisation des échafaudages, la conception et la sécurité des monte-charge etc.) mais qui relève aussi de conceptions juridiques différentes (législation préventive ou répressive) aboutissant parfois à des lois ou à des réglementations fondamentalement différentes en matière de techniques de sécurité.

Mais ce n'est pas tout ! Il est fréquent que, dès l'étude et la conception ou le contrôle et la surveillance d'un équipement, l'accent soit mis sur des critères tout différents pour les raisons que nous venons d'évoquer (dans le cas des appareils à pression, des appareils de levage ou de manutention, des machines-outils).

Les services de la Commission auxquels il incombe de rapprocher les législations sont en outre confrontés avec un rôle et une compétence différents d'un organisme de contrôle ou de surveillance à l'autre.

C'est dans ce domaine précisément que l'on peut déceler les diverses manières, typiquement nationales, de « penser sécurité ».

Dans certains Etats membres, les services de vérification et d'essai doivent se conformer à des méthodes très précises d'essai mais bénéficient, en revanche, d'une grande latitude pour l'appréciation du résultat des essais. Dans d'autres, ces services ne sont liés, sur le plan technique, qu'à des prescriptions générales de contrôle et jouissent, par conséquent, d'une relative latitude dans l'exécution de ce contrôle. Cependant, ils sont totalement subordonnés à une instance administrative pour les décisions à prendre au vu des résultats obtenus. On qualifie volontiers de « niveau national de sécurité » la situation propre à chaque Etat membre qui découle des prescriptions techniques de sécurité au niveau de l'étude et de la conception des essais et

des contrôles ; il s'agit là, à mon avis d'un paramètre difficile à déceler et à identifier, d'autant plus que chaque Etat membre doit trouver un compromis entre les exigences techniques de sécurité et les nécessités économiques s'il veut que le produit offre à la fois une sécurité suffisante pour les personnes et les biens tout en demeurant économiquement intéressant et valable pour le fabricant.

Il s'ensuit que l'élaboration d'un niveau de sécurité européen doit obéir aux mêmes critères d'évaluation et que les objectifs spécifiquement liés aux techniques de sécurité puissent recouper les objectifs purement économiques en un point de rencontre défendable à tous égards.

On comprend aisément en effet que le seul fait d'additionner les consignes et les exigences nationales en matière de techniques de sécurité conduit, sur le plan communautaire, à une solution peut-être très fiable, peut être techniquement acceptable, mais ne présentant aucun intérêt du point de vue économique (je rappelle, à ce propos, la voiture dite « de sécurité »).

Par ailleurs, une solution communautaire qui écarterait toutes les exigences techniques fondamentales de la sécurité au profit de critères d'économie de marché se heurterait, elle aussi, à la critique et au refus justifié du Conseil.

Il faut préciser ici que l'article 100 du Traité stipule que la finalité et l'exigence premières du rapprochement des législations sur le plan technique sont d'éliminer les entraves techniques aux échanges et non de définir, par exemple, et quelle qu'en soit la structure, une politique de sécurité ou de protection du travail très vaste et de grande portée.

Comme il est dit plus haut, il importe aussi qu'au niveau européen harmonisé on tienne pleinement compte, et cas par cas, de ces objectifs en matière de techniques de sécurité définies dans les législations nationales sans rien ajouter ni retrancher.

Plusieurs années d'expérience dans l'harmonisation des législations dans le secteur technique ont démontré que la tendance, au niveau des impératifs de la sécurité à l'échelon communautaire, évolue constamment vers le haut même si en raison du choix entre les critères, tel ou tel expert, insuffisamment ou mal informé interprète le compromis, péniblement obtenu au niveau européen comme un « recul » voire un « rabaissement du niveau de sécurité ».

Le choix des critères techniques de sécurité à intégrer aux dispositions communautaires entraîne fréquemment de dures et laborieuses discussions entre experts où le type d'harmonisation joue un rôle déterminant.

Cependant, les initiatives du Benelux et les tentatives des organismes spécialisés ou de normalisa-

tion pour aboutir à des solutions communautaires équilibrées et valables sur le plan des techniques de sécurité ont toujours permis de progresser concrètement sur ce terrain.

3. – Essai de typologie des dispositions techniques

Les dispositions techniques des Etats membres peuvent être classés et analysés schématiquement sous un certain point de vue. Une approche de ce genre favorise, au début des travaux d'harmonisation aussi bien l'analyse comparative des dispositions juridiques des Etats membres que l'élaboration d'une solution communautaire. Parfois même, la classification schématique constitue, pour les experts, le seul moyen de s'entendre.

Il s'agit moins de définir que de proposer une typologie scientifiquement délimitée des dispositions techniques.

1. *D'un point de vue purement juridique et formel* on peut établir par exemple une distinction entre dispositions techniques revêtant la forme de prescriptions juridiques et légales directes, dispositions techniques d'application, prescriptions juridiques de haut niveau, réglementations et normes techniques légales (par exemple : en France, la norme homologuée) et, finalement normes indépendantes et autres règles techniques reconnues (par exemple celles établies par des instances professionnelles spécialisées).

2. Le *volume* des dispositions à prendre en considération peut être entièrement intégré à un dispositif juridique ou à une réglementation ou, inversement, n'inclure que le secteur à considérer (par exemple la législation sur les explosifs pour le secteur des engrais chimiques), par le truchement de prescriptions techniques qu'elles soient générales ou spécifiques (par exemple protection sanitaire et protection du travail).

3. La distinction entre les *dispositions préventives* ou *répressives* constitue le troisième critère.

Les contrôles et vérifications techniques peuvent se répercuter immédiatement sur la conception et la construction du produit, en particulier lorsqu'ils sont assortis, à titre préventif, d'une procédure d'agrément ou d'homologation.

D'un autre côté, des consignes d'utilisation de la machine ou de l'appareil peuvent également entraver sérieusement les possibilités d'emploi de certains modèles, voire même d'entraîner leur disparition du marché.



4. La procédure antérieure à la commercialisation ou à la mise en service, étroitement liée au critère du contrôle ou de la surveillance préventive ou répressive joue aussi un rôle déterminant dans l'orientation de la solution communautaire.

Les prescriptions juridiques retenues — ou appliquées — dans les différents Etats membres vont de l'agrément de modèle, de l'homologation d'éléments de constructions à l'attestation ou certificat de conformité à établir par le constructeur lui-même en passant par l'examen de type et la vérification primitive (comme dans le cas des instruments de mesure). Il faut également mentionner, à titre indicatif, les marques et symboles, fréquemment associées aux diverses procédures.

5. Le but de la protection est également un important critère typologique. Les personnes à protéger peuvent être soit la collectivité, en général, (par exemple dans le cas des usagers d'appareils à pression ou d'appareils électro-ménagers) soit une catégorie de personnes particulière (travailleurs, utilisateurs directs etc.).

Très fréquemment, le critère typologique peut se fonder sur plusieurs objectifs de protection à la fois, sous forme de dispositions applicables graduellement.

6. En ce qui concerne la rigueur et l'inflexibilité des dispositions techniques on se bornera à indiquer ici que l'éventail va des interdictions catégoriques, de certaines dérogations — sous réserve du respect des conditions particulières données — aux avertissements, informations et recommandations non contraignantes (exemple : directives sur les substances dangereuses, produits cosmétiques). On s'est efforcé aussi d'établir un schéma de classification des niveaux de protection ou de sécurité atteints par le truchement des dispositions de sécurité. Toutefois, on se rend compte qu'une telle conception risque de susciter d'interminables discussions entre experts, l'appréciation du niveau de protection ou de sécurité en question se fondant sur l'évaluation et l'interprétation des critères précitées.

4. — Programme général d'harmonisation

L'article 100 du Traité de Rome — base juridique du rapprochement des législations — prévoit que le Conseil statue à l'unanimité, sur proposition de la Commission.

Pendant plusieurs années, la Commission a fait usage du droit d'initiative qui lui était dévolu dans des secteurs industriels très diversifiés (véhicules à moteur, instruments de mesure, substances et préparations dangereuses) et dans le secteur de l'alimentation (confitures, chocolat). Elle avait soumis au Conseil des propositions d'harmonisation isolées avant de lui présenter le 7 mars 1968, un « Programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges ».

Ce programme, qui s'articule en plusieurs phases et rassemble tous les projets de rapprochement des législations techniques a été adopté le 28 mai 1969 (1) par le Conseil sous forme de 5 décisions reprises ci-après. Il constitue le cadre des initiatives de la Commission en la matière.

1. Résolution établissant un programme en trois phases, en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels ;

2. Résolution analogue dans le secteur des denrées alimentaires ;

3. Résolution concernant la reconnaissance réciproque des contrôles ;

4. Résolution concernant l'adaptation au progrès technique des directives visant l'élimination des entraves techniques aux échanges résultant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres.

5. Accord des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 28 mai 1969, concernant le statu quo et l'information de la Commission.

Dans le cadre des deux premières résolutions du Conseil, c'est-à-dire le programme proprement dit, sont définis les domaines dont la présentation et l'adaptation des directives sont prévues en trois phases.

L'inventaire plus ou moins détaillé des directives envisagées totalise quelques 115 projets pour le secteur des produits industriels (1^{re} phase : 21, 2^e phase : 40 ; 3^e phase : environ 54) ; naturellement au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la phase initiale il devient moins clair d'autant plus qu'il est malaisé d'évaluer la teneur et l'ampleur d'initiatives prévues pour l'avenir et dont les travaux préparatoires n'auraient pas encore ou seraient à peine commencés.

Formulée en termes d'objectifs très généraux, la troisième résolution prévoit qu'une fois achevé le rapprochement des législations, la répétition des vérifications et contrôles effectués dans un Etat membre sera superflue et, partant, abandonnée dans

(1) J.O. n° C 76 du 17-6-1969.

le pays de destination. Les modalités de cette reconnaissance réciproque des contrôles sont arrêtées cas par cas dans les directives correspondantes elles-mêmes.

Un accord relatif au statu quo doit notamment pouvoir empêcher les Etats membres, sans s'être informés réciproquement et sans en informer la Commission, d'adopter des dispositions juridiques dont l'effet serait de contrecarrer les actions d'harmonisation déjà entamées et de susciter de nouvelles entraves techniques aux échanges. Si dans un domaine concerné par un projet d'amendement d'une loi nationale, la Commission n'a encore déposé aucun projet de directive, elle dispose de 5 mois (à dater de la communication par l'Etat membre) pour soumettre une proposition au Conseil. Toutefois, si dans les deux mois de la réception de la communication du gouvernement en question la Commission n'a pas fait connaître son intention de déposer une proposition de directive, l'Etat membre est libre d'arrêter sans délai les mesures envisagées.

Par contre, si la Commission parvient à soumettre dans les cinq mois une proposition au Conseil, l'Etat membre visé est tenu de différer d'une nouvelle période de 5 mois (2) la mise en vigueur des mesures, afin de donner la possibilité au Conseil d'adopter les dispositions communautaires.

La résolution relative aux modalités d'adaptation des directives au progrès technique est, incontestablement, l'une des plus importantes : la délégation de pouvoir du Conseil à la Commission (art. 155 du Traité) prévoit que la Commission, assistée par un Comité, représente une contribution importante pour la procédure de décision.

Dans le cadre de ce programme d'harmonisation, la Commission et le Conseil devaient élaborer, présenter et adopter, quelques 120 directives en moins de trois ans. En raison des tâches très complexes à entreprendre, du caractère laborieux des multiples discussions entre experts, en raison aussi du manque de volonté politique des Etats membres d'aboutir à des compromis concrets dans des domaines techniques spécialisés, il est apparu, dès 1969-1970 (c'est-à-dire à la fin de la première ou de la seconde phase) que le calendrier très ambitieux de ce programme ne pouvait être respecté.

Une résolution du Conseil, du 21 mai 1973 (3) a complété ce programme en ajoutant une phase supplémentaire comportant plus de 25 propositions de directives avant que la Commission et le Conseil n'arrêtent un nouvel échéancier en application de

la Résolution du 17 décembre 1973 (4) sur la politique industrielle.

Aux termes de cette Résolution, le Conseil s'était proposé de combler, en deux étapes semestrielles, le retard qui était, à l'époque, de 24 directives à étudier et à adopter tandis qu'à partir de 1974 la Commission devrait soumettre annuellement, et pendant 3 années, plus de 30 directives. La troisième phase (1976-1977) comprend dans l'ensemble 40 directives ressortissant d'une vingtaine de domaines différents mais qui n'étaient pas expressément précisés. Le Conseil lui-même ne disposait que d'un an pour adopter ces directives : les travaux de rapprochement des législations techniques devant être pratiquement terminés au début de l'année 1978 selon ce programme de politique industrielle.

5. — Adaptation des directives au progrès technique

Une concurrence très sévère et des exigences accrues en matière de sécurité et d'environnement font que de nombreux secteurs industriels sont affectés par une évolution législative fluctuante, voire constante, notamment dans le domaine des exigences techniques. On comprend dès lors que dans ces secteurs les législateurs nationaux s'efforcent de suivre cette évolution par l'adoption de solutions spécifiques. Dans tous les domaines où la Communauté a exercé une action de rapprochement par des directives elle perçoit cette nécessité de ne jamais se laisser distancer, si elle ne veut pas voir à brève échéance les directives parfois très laborieusement élaborées rester lettre morte.

Les comités institués pour l'adaptation des directives au progrès technique, (résolution du Conseil du 28 mai 1969 (5)) sont composés de représentants désignés par les Etats membres, les représentants des milieux professionnels intéressés aux réunions et aux décisions des comités — abstraction faite des possibilités ouvertes par le règlement intérieur — n'étant pas admis.

De prime abord, cette décision peut sembler très contestable aux intéressés. Elle apparaît toutefois justifiée si l'on considère qu'il s'agit en l'occurrence d'une délégation de pouvoirs du Conseil à la Commission (6) et qu'une consultation ou une participation des groupes d'intérêts est exclue lors

(2) J.O. n° C 9/3 du 15-3-1973.

(3) J.O. n° C 38 du 5-6-1973.

(4) J.O. n° C 117 du 31-12-1973.

(5) J.O. n° C 76 du 17-6-1969.

(6) Article 155/4 du Traité CEE.



du processus de délibération et de décision au niveau du Conseil.

En vue d'adapter, dans l'intérêt de tous les participants, cette contingence formelle aux exigences de la réalité, les services de la Commission ont pris l'habitude d'assurer les travaux préparatoires à l'adaptation technique lors des réunions des groupes de travail ad hoc, en collaboration avec tous les groupes d'intérêts (consommateurs, fabricants et organismes de normalisation) et ce, jusqu'au stade de l'adoption des textes. Pratiquement les réunions de comité deviennent ainsi l'instance effective de la prise de décision par voie de délibération.

Conformément au règlement intérieur du comité les documents destinés à la délibération sont communiqués aux Etats membres 21 jours au moins avant la réunion dudit comité. Celle-ci est convoquée par son président, qui est un représentant de la Commission. Ce délai peut être ramené à cinq jours ouvrables dans des cas exceptionnels et justifiés.

Lors de la réunion du comité, des modifications peuvent être apportées si les représentants ont disposé d'un délai d'examen suffisant ; à défaut la délibération est reportée à la réunion suivante.

Un procès-verbal de la réunion est dressé et une liste des avis exprimés est remise aux délégations en fin de séance.

Les travaux du comité sont confidentiels. Cette restriction doit toutefois être interprétée de telle sorte qu'il soit possible de diffuser dans une certaine mesure les propositions formelles de directives sur lesquelles le comité est appelé à se prononcer.

Une prise de position favorable du comité requiert une majorité qualifiée de 41 voix, conformément à l'article 148, alinéa 2 du Traité CEE. Le Président ne prend pas part au vote.

Cette pondération des voix signifie que deux grands Etats membres comptant chacun 10 voix, ne peuvent pas être mis en minorité. De même les 4 grands Etats membres ne peuvent à eux seuls imposer leur volonté à toute la Communauté. Ceci donne lieu fréquemment à des calculs complexes lors de la préparation de pareils votes.

Si la procédure de délibération se traduit par une prise de position favorable sur les propositions du président, la Commission prend les mesures envisagées ; autrement dit, elle arrête la directive modifiée correspondante dans le cadre de la procédure écrite interne, *c'est-à-dire une directive de la Commission*.

Cette directive est ensuite notifiée aux Etats membres par le président de la Commission. A partir de cette date le délai de transposition dans le droit national fixé dans la directive prend cours.

Cependant si les mesures envisagées ne correspondent pas à la prise de position du comité, c'est-à-dire si la majorité qualifiée n'est pas atteinte, il appartient à la Commission de saisir immédiatement le Conseil pour des mesures à arrêter, conformément à la procédure habituelle.

On procèdera de même si aucun avis n'a été rendu. Ici se pose nécessairement la question de savoir pourquoi il y a absence d'avis. Un tel cas peut se présenter lorsque le quorum des 41 voix — c'est-à-dire la majorité qualifiée — n'est pas atteint lors du vote en raison de l'absence de plusieurs Etats membres ou lorsque le vote n'a pas lieu dans le délai préalablement fixé par le président et que ce dernier ne décide pas de reporter le vote à la réunion suivante.

Saisi d'une telle proposition par la Commission, le Conseil doit statuer, également à la majorité qualifiée, dans les 3 mois qui suivent la transmission de cette proposition. Si, durant ce délai, le Conseil n'a pris aucune décision, la Commission est habilitée à arrêter les mesures proposées.

Après l'élargissement de la Communauté, cette procédure de comité a fait l'objet de multiples discussions, au cours desquelles on a surtout fait état des répercussions peu claires qu'aurait une majorité du Conseil défavorable aux mesures proposées par la Commission ; si l'on prend les choses à la lettre, en cas de décision négative du Conseil, qui n'est pas assimilable à une prise de décision, la Commission est néanmoins habilitée à adopter ces mesures.

En vue de remédier à cette situation non souhaitée et absurde, la Commission s'est engagée devant le Conseil, aux termes d'une déclaration formelle, à ne pas mettre en vigueur les mesures rejetées, dans le cadre de la procédure précitée, à la majorité par le Conseil et de rechercher une solution différente (7).

En 1973, 1974 et 1975, la Commission n'a adopté que 4 directives conformément à cette procédure alors que 4 directives de ce type au total ont été adoptées pour la seule période 1976. Une même estimation peut être faite pour l'année 1977. Si le nombre de comités n'était que de 2 en 1974 (véhicules à moteur et instruments de mesurage), il est passé à 6 en 1976 (c'est-à-dire que sont venus s'ajouter les comités pour les substances et préparations dangereuses, pour les produits textiles, les appareils de levage ou de manutention et les engrais).

(7) Déclaration faite lors de l'adoption de la directive « Aérosols ».

6. — Solutions en matière d'harmonisation

La nature des entraves techniques aux échanges à éliminer et la situation de départ qu'elle soit juridique ou de fait, en ce qui concerne les dispositions en vigueur dans les Etats membres en matière de sécurité sont, pour l'élaboration d'une solution communautaire, des données aussi importantes que les groupes d'intérêts concernés et associés aux travaux ; ces derniers exercent également une influence importante sur le caractère d'urgence et sur le choix de la solution.

Du point de vue des techniques juridiques, deux solutions ont été élaborées jusqu'à présent qui sont d'ores et déjà appliquées dans de nombreuses directives communautaires en vue du rapprochement des dispositions nationales en matière de sécurité :

— *l'harmonisation totale*, en vertu de laquelle la transposition de la directive dans le droit national a pour effet la suppression des dispositions juridiques en vigueur dans les différents Etats membres respectifs, constitue certainement la solution la plus proche de l'esprit communautaire, celle dont l'effet d'intégration est le plus accentué, mais aussi la plus radicale pour les Etats membres. Le choix de cette méthode suppose que l'on surmonte des obstacles techniques, juridiques, matériels, économiques, politico-économiques, mais également de caractère purement personnel, ce qui a fréquemment pour conséquence d'après affrontements entre experts, parfois pendant des années ;

— *l'harmonisation dite optionnelle* est sensiblement plus souple quant à ses répercussions sur le droit national des Etats membres, étant donné que, pour la transposition de la directive, les Etats membres sont libres de maintenir ou de supprimer les dispositions antérieures en vigueur et d'admettre sur le marché, à l'intérieur de leurs territoires des produits qui répondent à d'autres critères que les dispositions communautaires. Là uniquement où dans un Etat membre les dispositions communautaires se placent à côté des dispositions nationales préexistantes il incombe aux producteurs et importateurs de faire un choix : soit de conformer leurs produits aux dispositions nationales d'origine soit de s'orienter vers les dispositions communautaires.

De plus cette solution utilisée dans la plupart des directives laisse aux Etats membres la possibilité d'arrêter des règles spéciales ou d'exception ainsi que d'expérimenter des innovations.

Dans des cas particuliers, l'harmonisation option-

nelle peut, après l'écoulement du délai fixé, être rendue totale.

A ces deux solutions pour l'harmonisation s'ajoute la reconnaissance réciproque des examens et contrôles effectués, ainsi que des marques éventuelles.

L'harmonisation totale n'a été appliquée jusqu'à présent que dans quelques cas, là où il s'agissait d'arrêter une réglementation communautaire uniforme pour la protection de l'environnement et du consommateur (par exemple, les cosmétiques, la teneur en plomb dans l'essence, les unités de l'essence, les unités de mesure).

Dans tous les autres cas, notamment dans le secteur des techniques de sécurité, c'est la solution optionnelle qui a été adoptée. On a également envisagé parfois l'harmonisation totale après une période transitoire donnée ; les prescriptions d'origine communautaire faisant double emploi avec les anciennes dispositions nationales, en vue d'éliminer complètement ces dernières (de telles considérations sont envisagées, par exemple, dans la proposition de directive relative aux ascenseurs).

Lorsqu'une harmonisation ou une uniformisation des dispositions techniques ne se justifie guère, ou est difficilement praticable, comme dans le cas des produits fabriqués pièce par pièce (par exemple, certains modèles d'appareils à pression), on a pu d'ores et déjà améliorer sensiblement les échanges commerciaux par la *reconnaissance conditionnelle des contrôles effectués*.

Selon cette solution partielle, les services de vérification du pays d'origine sont habilités à contrôler et à réceptionner les appareils d'après la procédure du pays de destination, le résultat de la réception étant reconnu dans ce pays rendant superflu tout nouveau contrôle. Il est évident que l'effet d'harmonisation de cette solution partielle n'est que très limité.

Dans le secteur de la métallurgie, quatre grands secteurs sont actuellement l'objet de travaux à la Commission en matière de rapprochement des législations : les appareils à pression, les appareils de levage ou de manutention, les engins de chantier et les machines-outils ; ces domaines posant des problèmes particuliers.

La complexité des aspects juridiques et techniques dans les domaines précités a fait que les services de la Commission se sont attachés tout d'abord à rapprocher les critères communs à l'ensemble des problèmes partiels ; il était dès lors logique de donner dans une directive-cadre la priorité et la primauté aux dispositions et aux procédures communes, par rapport aux tentatives d'harmonisation proprement dites par produit et par matière. Outre la délimitation du domaine d'applica-



tion, les clauses dites de libre circulation et de sauvegarde, les dispositions relatives à l'adaptation des directives au progrès technique, ces directives-cadres contiennent un arsenal de techniques de procédure qu'il conviendra d'examiner et de décrire ultérieurement de manière plus approfondie.

En raison de son caractère général prioritaire, une directive-cadre doit comporter au moins une directive d'exécution pour être applicable, dès lors qu'elle ne contient pas, comme pour la directive sur les appareils à pression adoptée fin juin 1976 une disposition générale dont l'efficacité sur le plan de l'harmonisation est très controversée et qui stipule que pour les appareils à pression qui ne font pas encore l'objet de directives particulières, l'harmonisation partielle de la « reconnaissance conditionnelle des contrôles effectués » peut être utilisée selon une procédure communautaire arrêtée par le service de contrôle. Cela explique pourquoi la Commission propose en tout état de cause une directive-cadre liée à au moins une directive particulière. Il faut encore souligner à ce propos que la directive-cadre s'applique exclusivement aux domaines réglementés par des directives d'exécution. Dans la directive d'exécution, il est également fait un choix pour l'appareil ou le produit concerné parmi les diverses techniques de procédure énoncées dans la directive-cadre ; cela suscite parfois de longues discussions auxquelles font suite les travaux consécutifs à la prise de décision, en vue de l'élaboration des prescriptions de construction, de surveillance et de vérification qui doivent soit figurer en annexe à la directive particulière soit renvoyer à des normes par une référence appropriée (par exemple référence non datée, référence datée...).

7. - Eventail des techniques de procédure, un moyen d'assurer la libre circulation

Les propositions de directives — plus de 130 — élaborées par la Commission dans le domaine industriel et soumises au Conseil ont clairement mis en évidence la nécessité d'établir un ensemble de procédures uniformes. L'élaboration de plus en plus fréquente de directives-cadres de grande ampleur rend indispensable le recours à un arsenal de procédures aussi complet que possible, parfaitement délimité et différencié si l'on veut pouvoir proposer, dans les directives particulières et les directives d'exécution relatives aux produits considérés, la solution la plus appropriée sur le plan communau-

taire, compte tenu de la formule d'harmonisation retenue. A cet égard, on retiendra que c'est dans le domaine de la santé et de la sécurité que le respect et l'observation des procédures d'homologation, d'approbation et de vérification — à leur tour liées à un résultat d'épreuve donné — constituent au niveau communautaire également, la condition indispensable à une libre commercialisation.

L'arsenal des techniques de procédure contenu dans les nouvelles propositions et projets de directives-cadres (par exemple, appareils de cuisson et chauffage, appareils de levage ou de manutention, engins de chantier, machines, outils) est le résultat d'une évolution de plusieurs années, qui a débuté par les directives-cadres sur la réception des véhicules à moteur et sur les instruments de mesurage arrêtées en 1970 et 1971 par le Conseil et dont l'adoption fin juillet 1976 de la directive-cadre sur les appareils à pression a plus ou moins marqué le terme.

Sans doute, pour définir les procédures communautaires dans les directives-cadres citées a-t-on fait appel à des concepts tels que réception (véhicules à moteur), homologation de type (pour les pièces détachées de véhicules à moteur), approbation de modèle et vérification primitive (instruments de mesurage), empruntés au droit national. Néanmoins on rencontre fréquemment des disparités matérielles et de procédure importantes par rapport aux procédures nationales comparables.

D'après les directives-cadres correspondantes, le respect des conditions communautaires en matière de contrôle, de vérification et d'approbation lors de la reconnaissance mutuelle simultanée des examens et des approbations, conditionne la libre circulation souhaitée, en vue du rapprochement des législations, au sein de la Communauté.

On évoquera succinctement ci-après les aspects essentiels des procédures arrêtées dans les diverses directives-cadres.

1. Réception CEE

On entend par réception CEE une mesure par laquelle un Etat membre constate qu'un type de véhicule à moteur est conforme aux prescriptions techniques des directives particulières correspondantes et satisfait aux contrôles énoncés sur la *fiche de réception CEE*.

La demande de réception ne peut être instruite que dans un Etat membre.

La délivrance, ou le refus, est communiquée dans le mois aux autres Etats membres. Pour chaque véhicule réalisé conformément au prototype réceptionné un *certificat de conformité* est délivré au constructeur ou à son mandataire dans le pays destinataire.

Les autorités compétentes des Etats membres sont tenues de se communiquer mutuellement dans les délais impartis (par exemple un mois) les principales modifications apportées aux fiches de réception, les arrêts de production ou la non-validité d'une réception CEE.

L'Etat membre qui a délivré la réception CEE a la possibilité d'arrêter des mesures appropriées, qui permettront d'assurer ou d'imposer la conformité des véhicules au prototype approuvé ou de retirer la réception en cas de non-observance des obligations imposées.

Enfin, la directive-cadre en question est assortie d'une clause de sauvegarde en cas de retrait de l'approbation, ou d'interdiction de circulation et d'exploitation pour une période maximale de six mois des véhicules conformes au prototype approuvé, mais qui présentent néanmoins un risque pour la sécurité routière. Pendant cette période, il appartient à la Commission de rechercher, conjointement avec les Etats membres, une solution au problème (par exemple : suspension de l'interdiction, modification ou adaptation des dispositions communautaires, etc.).

II. Homologation CEE

Pour les véhicules à moteur, on entend par homologation CEE l'acte administratif par lequel un Etat membre constate qu'un prototype d'élément de construction ou dispositif satisfait aux prescriptions de construction et de vérification. Avec l'homologation, le constructeur ou son mandataire reçoit également une marque de conformité, dont l'apposition sur les éléments correspondants constitue la condition de leur libre commercialisation. Le contrôle du produit avec le modèle homologué se limite à des sondages. A l'instar de la procédure de réception, une information réciproque ainsi qu'une clause de sauvegarde sont en l'occurrence également prévues.

III. Approbation CEE de modèle

Dans le domaine des instruments de mesurage, il s'agit ici de l'*approbation* délivrée par les Etats membres en vue de la *vérification primitive*. Lorsque cette dernière n'est pas prévue, l'approbation CEE de modèle constitue l'autorisation de mise en circulation et en service des instruments de mesurage et de leur dispositif supplémentaire.

La demande d'approbation de modèle ne peut être introduite qu'auprès d'un seul Etat membre. La délivrance de l'approbation est subordonnée au respect des prescriptions de construction et de contrôle fixées. Elle est valable pendant dix ans, sauf restrictions, et peut être prorogée pour un nouveau terme de dix années.

Une information réciproque des Etats membres et de la Commission est prévue en cas de non-conformité des appareils, ainsi qu'en cas de retrait d'approbations CEE de modèle.

Les approbations CEE de modèle (ainsi que les approbations d'effet limité) sont publiées dans le Journal officiel des communautés européennes. Il en va de même de l'approbation des dispositifs.

Dans la mesure exigée par les directives-cadres et les directives d'exécution, les instruments de mesurage ou les dispositifs doivent être pourvus de signes d'approbation appropriés. Au total, 4 types sont prévus :

- d'approbation CEE de modèle ;
- d'approbation CEE de modèle d'effet limité (caractère provisoire) ;
- de dispense d'approbation CEE de modèle ;
- d'approbation CEE de modèle en cas de dispense de vérification primitive.

IV. Vérification primitive CEE

Il s'agit là de l'examen et de la confirmation de la conformité d'un instrument de mesurage neuf ou rénové avec le modèle approuvé et/ou avec les dispositions de la directive particulière qui le concerne ; elle s'exprime par la *marque de vérification CEE*.

Les signes d'approbation et de vérification, leur forme et les indications qu'ils comportent, fixés dans la directive-cadre « Instruments de mesurage » ont été repris, dans la mesure du possible, dans les autres propositions ou projets de directives-cadres, pour éviter une prolifération incontrôlable de signes communautaires.

V. Homologation CEE (de type et d'élément de construction)

A partir du modèle mentionné dans la directive sur les instruments de mesurage, il est prévu une procédure d'agrément ou d'homologation appropriée pour les appareils ou pour certains de leurs éléments de construction (par exemple pour les ascenseurs) dans les domaines suivants : appareils à pression, appareils de cuisson et de chauffage, appareils de levage ou de manutention, engins de chantier et machines-outils. Il s'agit en l'occurrence d'un acte administratif par lequel le service compétent d'un Etat membre constate et certifie, à l'issue des contrôles et essais techniques appropriés, qu'un type d'appareil ou d'élément est conforme aux exigences figurant dans les directives particulières correspondantes.

Il appartient aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que la demande d'homologation ne puisse être instruite que dans un seul Etat membre. L'information réciproque prévue là encore offre déjà une certaine garantie à cet égard.



Lorsque l'examen s'est révélé concluant, le service compétent de l'Etat membre intéressé délivre au demandeur le *certificat d'homologation*.

Le cas échéant, il appartient au demandeur d'apposer sous sa propre responsabilité le *signe de conformité* correspondant sur l'appareil ou l'élément et/ou de produire le certificat de conformité exigé.

La publication au Journal officiel des communautés européennes des homologations CEE de type est également prévue ; le retrait de l'homologation et le règlement des litiges font l'objet de dispositions identiques à celles qui sont prévues pour les instruments de mesurage.

Toutes les directives-cadres citées comportent également la nouvelle version de la clause de sauvegarde élaborée par le Conseil, laquelle attribue à la Commission (consultation des Etats membres intéressés dans un délai de 6 semaines) ainsi qu'au Comité pour l'adaptation des directives au progrès technique, un rôle dans la solution des problèmes ou des litiges en cours.

Le cas échéant, une modification de la directive même, conformément à l'article 100, doit être envisagée.

VI. Vérification CEE

Comme pour la vérification primitive CEE des instruments de mesurage, la vérification CEE a pour objectif de contrôler la conformité des appareils, équipements, machines ou éléments fabriqués en série, avec le type homologué et avec les dispositions correspondantes des directives particulières. Cette vérification peut être liée à l'homologation CEE de type ou d'élément de construction, ou en être entièrement distincte. L'apposition des signes de contrôle fait également l'objet d'une disposition.

La conjonction, différenciée, de l'homologation CEE de type et de la vérification CEE aboutit, dans certains cas à une multitude de signes schématisés dans l'annexe relative aux appareils à pression.

VII. Certificat de conformité délivré par le constructeur (autocertification)

Cette possibilité d'autocertification a été ouverte pour la première fois dans les directives relatives aux aérosols et aux bouteilles utilisées comme réipients-mesures.

La procédure citée a été également reprise dans les projets de directives-cadres sur les machines-outils, sur les engins de chantier et appareils de levage ou de manutention, ces deux dernières étant actuellement devant le Conseil. On entend par autocertification, l'assurance fournie par le constructeur, sous sa propre responsabilité, que toutes les dispositions reprises dans les directives-cadres et

les directives particulières concernées sont respectées. Dans la mesure où cette formalité est prévue, les appareils ou les machines seront, en outre, pourvus du signe de conformité, dont la forme et les indications s'inspirent du schéma de signes précité.

Conformément au projet de directive sur les machines-outils, le constructeur peut, dans la mesure où la directive particulière correspondante le prévoit, déroger aux prescriptions techniques qu'elle contient s'il garantit le même degré de sécurité et si, dans le cas d'une dérogation de ce genre, il sollicite auprès du service compétent d'un Etat membre, pour son appareil ou élément de construction, l'homologation CEE de type.

En cas de désaccord sur l'approbation délivrée et communiquée aux autres Etats membres, le Comité pour l'adaptation au progrès technique est saisi du litige. Si aucune opposition n'est formulée dans les deux mois de la communication de l'approbation, cette dernière est délivrée.

Cette procédure, souple sans nul doute, qui suppose une certaine confiance dans l'honnêteté des constructeurs et des organes de contrôle, ne connaît pas encore de précédent sur le plan communautaire, abstraction faite des dispositions de la directive sur la basse tension, dont la conception est différente. Il faudra attendre la poursuite des discussions entre experts ainsi que l'élaboration de directives particulières pour savoir dans quelle mesure cette procédure se révélera d'application pratique au niveau communautaire.

VIII. Examen de type

Au niveau du Conseil et dans le cadre des discussions sur les directives-cadres relatives aux engins de chantier, aux appareils de levage ou de manutention et aux appareils à gaz, la délégation allemande a suggéré d'intégrer également au dispositif l'examen de type couramment pratiqué en Allemagne. Il s'agit en soi d'une procédure d'examen assurée par des services ou instituts techniques spécialisés, procédure analogue à l'homologation de type ; l'acte administratif d'approbation étant toutefois exclu. Ici la responsabilité de la libre commercialisation des produits contrôlés est confiée aux organes de contrôle eux-mêmes et non aux autorités. La seule obligation qui incombe à l'Etat consiste à choisir soigneusement les organismes de contrôle.

Cette procédure est assortie d'une surveillance spécifique de la production, dénommée contrôle CEE. Bien que la procédure décrite ci-dessus fasse partie de l'éventail des procédures administratives figurant dans les directives-cadres, son application, dans des cas concrets, n'a pas encore été décidée (8).

8. – Aperçu de l'état d'avancement des travaux – Directives et propositions de directives

Les considérations sur l'évolution du programme général d'harmonisation montrent qu'aussi bien le Conseil que la Commission ont constamment été dépassés par les échéanciers arrêtés d'un commun accord.

Lorsque l'on considère aujourd'hui les quelques 90 directives adoptées à ce jour et notamment l'adoption spectaculaire de quelques 18 directives le 27 juillet 1976, un examen plus approfondi s'impose si l'on veut comprendre la période de 8 années qui s'est écoulée depuis l'adoption du programme précité. Ce serait toutefois une erreur d'accorder une importance ou une signification excessive au tableau chiffré ci-dessous. Les directives — qu'il s'agisse de directives-cadres, de directives destinées à l'ensemble d'un secteur (engrais, cos-

métiques), ou de directives relatives à un domaine restreint (par exemple : rétroviseurs des voitures) étant relevées de manière identique.

L'aperçu ci-dessus montre clairement que le retard qui subsistait au début du programme d'action en matière de politique industrielle et qui était de 30 directives pour 1974 et pour 1975, n'a pu être comblé, le Conseil n'ayant adopté lui-même, au cours de ces deux années, que 25 directives, alors que la Commission lui a soumis 49 nouvelles propositions. Malgré l'adoption de 18 directives en 1976, les 14 nouvelles propositions présentées à la Commission ont encore accru l'écart.

9. – Rôle des institutions et groupements non gouvernementaux dans le cadre du rapprochement des législations techniques

Propositions de directive			Directives adoptées		
	Présentées		Conseil	Commission	
1969 et antérieurement	24	24	2		2
1970	9	33	8		10
1971	11	44	11		21
1972	12	58	3		24
1973	11	67	11	1	36
1974	33	100	13	2	61
1975	15	115	12	1	64
1976	14	129	21	4	89
			—	—	
			81	8	

Différence au mois de décembre 1976, 55 propositions de directives non encore adoptées (9).

(8) Le 31-1-1977 le groupe pour les questions économiques du Conseil a décidé de charger un groupe ad hoc pour établir une procédure commune pour toutes les directives-cadres en discussion.

(9) Toute comparaison de l'ensemble des propositions de directives et des directives doit être exclue, car certaines propositions de la Commission ont été subdivisées en plusieurs directives (par exemple pour les tracteurs agricoles) par le Conseil.

Les services de la Commission, responsables du rapprochement des législations sont généralement soucieux d'associer activement aux travaux des groupes de travail techniques constitués les organisations compétentes, responsables au niveau européen, ou les groupes d'intérêts spécialisés étant donné que cette coopération favorise l'échange d'expériences et de vues à l'échelon international apprécié d'ailleurs à sa juste valeur, par tous les experts.

Les faits ont montré qu'il est plus facile de dialoguer exclusivement avec des institutions ou groupements internationaux car ceux-ci ont déjà réalisé un consensus communautaire avant de rendre leur avis sur un problème donné ; les experts nationaux représentant en règle générale, les intérêts de leur pays.

Aussi, lorsqu'ils abordent un nouveau domaine spécialisé, les Services de la Commission sont-ils fréquemment sollicités par des groupements de constructeurs, d'exploitants et de distributeurs européens qui offrent leur collaboration active au groupe de travail constitué.

Dans un grand nombre de cas, de telles organisations et groupements d'intérêts (par exemple FEM, FEPA, CECIMO, MARCOGAZ, CECT, AERS, CLEPA, FACOGAZ, ACCUGAZ, CEFACD, EUROM, CECIP, etc.) ont en effet à leur actif plusieurs années d'expérience en matière de comparaison des législations et de codification technique, suscepti-



bles de constituer une base efficace pour le groupe de travail. Mais fréquemment aussi c'est la création du groupe de travail qui incite de telles activités spécialisées d'institutions et de groupements non-gouvernementaux. Il faut dès lors s'attendre au début, à un retard — que l'on souhaite de courte durée — dans les travaux du groupe de travail.

Toutefois comme il a déjà été souligné, le rôle des groupements et groupes d'intérêts ne se limite pas à l'élaboration et à la présentation de propositions techniques, susceptibles de servir à la préparation d'une annexe technique à la directive ; il porte aussi sur la possibilité — particulièrement appréciée par les auteurs de tels documents — de discuter de la teneur de leur contenu technique avec les experts gouvernementaux d'une part et par exemple, avec les représentants du Comité consultatif des consommateurs de la Commission et des organisations de consommateurs d'autre part. Dans certains domaines importants du point de vue de la sécurité (appareils à pression, compteurs à gaz, appareils de levage) le nombre d'experts s'accroît encore par la présence de délégués du Colloque européen des organismes de contrôle (CEOC). Parfois cependant ces travaux techniques préparatoires n'ont pas eu de répercussions directes sur les travaux de la Commission mais les organisations européennes de normalisation (CEN, CENELEC) ont pu les utiliser comme base de norme européenne. On peut citer à cet égard le cas particulier des dispositions techniques relatives aux ascenseurs électriques, élaborées à l'origine par la CIRA (Commission Internationale pour les règlements relatifs aux Ascenseurs) et ensuite reprises par la FEM (Fédération européenne de la manutention) sous forme de directives techniques. Conjointement avec toute une série de dispositions nationales et de travaux de normalisation de l'ISO, ces directives ont finalement constitué la base d'une norme européenne.

Chaque fois que les travaux techniques se fondent sur des normes ou des projets de norme du CEN (Comité européen de la normalisation) ou du CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique), des délégués de ces organisations sont également associés aux consultations techniques.

Les services de la Commission, soucieux de se référer à ces normes plutôt que d'élaborer une annexe technique détaillée, ont confié au CEN un mandat à terme pour l'établissement de normes européennes dans quelques domaines (échafaudages métalliques, monte-charge, masques respiratoires, préemballages, ciment, carreaux de céramique, etc.). Mais il faut clairement préciser que pour les deux organisations européennes de normalisation citées, leurs membres sont des organisations

de normalisation de la Communauté des Neuf plus d'autres Etats de l'AELE (de même que l'Espagne pour le CEN) et ne sont liées, ni contractuellement, ni institutionnellement aux institutions communautaires. Dans ce contexte, on ne saurait établir de comparaison avec, par exemple, l'accord conclu entre la République fédérale d'Allemagne et le DIN (Deutsches Institut für Normung).

En raison de l'importance croissante des normes européennes pour les travaux de rapprochement des législations, il est normal que les travaux du CEN et du CENELEC ne se déroulent pas seulement dans le cadre d'une participation aussi large et régulière que possible d'experts gouvernementaux et de représentants des services compétents de la Commission, mais qu'en outre les autres groupes d'intérêts soient eux aussi raisonnablement représentés. On citera tout particulièrement la résolution arrêtée par le Comité directeur du CEN à Dublin en 1975 en vertu de laquelle il conviendrait d'associer les représentants des organisations de consommateurs aux travaux de normalisation qui les concernent.

10. — Possibilités et limites des normes d'utilisation

Lors de l'examen du programme général de 1969, toutes les instances ont souligné la nécessité d'éviter, autant que possible, les doubles emplois et d'utiliser les réglementations et normes existantes, en particulier lorsque leur origine est internationale ou supranationale.

L'emploi des normes a été et est toujours considéré essentiellement sous cet aspect.

L'adoption de la directive 1973 (10) relative à la « basse tension » d'une part, l'activité croissante des organisations européennes de normalisation CEN et CENELEC d'autre part, ont eu pour effet de le mettre en évidence. L'emploi des normes dans le cadre d'une harmonisation technique n'est toutefois nullement limité aux travaux de la Commission, mais s'étend également et de manière analogue aux travaux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe à Genève.

Cet emploi des normes a ouvert toute une série de possibilités, que nous décrirons brièvement et dont nous analyserons l'applicabilité.

La directive déjà citée, concernant le matériel électrique destiné à être employé dans certaines

(10) J.O. n° L 77/29 du 26-3-1973.

limites de tension, se fonde sur la notion du « renvoi généralisé » aux règles reconnues de la technique, notion qui est empruntée à la loi allemande sur l'économie énergétique et selon laquelle, si le constructeur a fabriqué son produit conformément à ces règles, il profite de la présomption favorable — mais réfutable — qu'il s'est conformé aux exigences fondamentales de la sécurité technique.

Conformément au principe énoncé dans la directive précitée le constructeur est cependant libre de satisfaire à ces exigences fondamentales, explicitement spécifiées dans l'annexe, d'une autre manière qu'en se conformant aux normes harmonisées ; dans ce cas la charge de la preuve lui incombe. Par ailleurs la directive sur la basse tension attribue une signification et un rôle particuliers au CENELEC ainsi qu'à ses travaux de normalisation.

Nous ne ferons remarquer qu'une seule chose au sujet de cette solution, incontestablement très avancée, à savoir qu'elle devra tout d'abord faire ses preuves sur le plan pratique, conformément à la directive citée, dans l'ensemble des Etats membres avant qu'elle puisse être proposée pour d'autres secteurs.

Outre la non-application par quelques Etats membres, certaines difficultés résultent également à l'heure actuelle d'un statut de la normalisation non encore bien établi d'une part, de l'absence de normes européennes d'autre part.

Les procès-verbaux du Conseil et de multiples discussions font apparaître que les Etats membres ne souhaitent pas voir les services de la Commission étendre actuellement la solution du renvoi aux normes à d'autres secteurs.

L'expérience acquise et à acquérir dans le domaine du matériel électrique à basse tension, sera cependant décisive pour les perspectives futures de cette solution. Les directives adoptées (11) ou proposées (12) jusqu'à présent ne prévoient pas ce renvoi généralisé.

Une deuxième possibilité pourrait consister dans la « référence générale » (non datée) à une norme internationale : un blanc-seing à l'organisation de normalisation concernée.

Précisément en ce qui concerne le rapprochement des législations sur le plan technique, les Etats membres ont formulé des réserves d'ordre

juridique à l'encontre des deux formes d'utilisation des normes évoquées ci-dessus, d'autant plus que, par le biais d'une délégation de pouvoirs non prévue au traité de Rome, le sort d'une directive passe, au-delà de toutes les instances européennes, aux mains des organismes de normalisation. Les divergences très importantes de statut qui subsistent encore actuellement en ce qui concerne la normalisation dans les Etats membres ne laissent guère de chances à une telle solution, d'autant moins que dans le domaine purement technique non plus le Conseil n'est guère enclin à déléguer sa fonction de contrôle et de surveillance.

Afin de ne pas perdre les fruits des travaux accomplis, et restant à accomplir par la normalisation européenne, on s'est efforcé de se servir des normes dans quelques directives, en recourant à ce qu'il a été convenu d'appeler la « référence stricte » (par exemple : chauffe-eau au gaz, ascenseurs électriques — après adoption de la norme — directives adoptées et proposées dans le secteur électrique). On se borne dès lors à substituer cette référence à une annexe technique, sinon très volumineuse ; mais la référence fait alors partie intégrante de la directive. L'adaptation de la norme au progrès technique par exemple n'acquiert de l'importance que lorsqu'elle a été sanctionnée conformément à la procédure (procédure de comité) prévue dans cette même directive.

Les trois possibilités évoquées d'emploi des normes européennes et internationales supposent évidemment que celles-ci existent. C'est précisément ici que le bât blesse encore pour l'instant, car très souvent les travaux de normalisation européen n'ont débuté qu'avec la concrétisation des initiatives de rapprochement des législations.

Il est hors de doute que les délais fixés par le programme général d'harmonisation, qui se reflètent également par exemple dans les mandats confiés au CEN n'ont pas permis de réaliser, dans nombre de domaines, une normalisation à grande échelle et à long terme.

Par ailleurs, les travaux de normalisation se sont heurtés à la diversité des prescriptions juridiques nationales, ce qui a eu pour effet de restreindre parfois la marge de manœuvre de la normalisation technique au niveau européen, de manière telle que ces travaux ont été voués à l'échec (par exemple pour les oléoducs et les gazoducs et, dans une certaine mesure, les échafaudages métalliques).

Dans de tels cas d'échec, où il doit être établi, conformément aux règles du CEN, un rapport d'harmonisation, les services de la Commission n'ont d'autre alternative que de prendre en compte, dans l'annexe technique de la directive, le maximum d'éléments tirés des travaux préparatoires de la normalisation restés sans suite.

(11) Matériel électrique à utiliser en atmosphère explosible, déparasitage des appareils électro-ménagers, de l'outillage électrique portatif et appareils analogues, déparasitage des lampes fluorescentes à starter.

(12) Appareils électriques utilisés en médecine humaine ou vétérinaire ; appareils d'électroradiologie à rayons X de 10 à 400 kW ; perturbations radio par magnétophones, récepteurs radio et de télévision ; déparasitage des appareils dans l'intervalle de fréquences radio-électriques de 10 kHz-18 GHz.



Sur le plan strictement théorique, les avis peuvent néanmoins diverger quant à l'opportunité de recourir à l'une ou l'autre des possibilités d'utilisation de normes évoquée. Cependant dans le cadre de leurs propositions et initiatives il importe surtout aux services de la Commission d'obtenir un échange de vues le plus large possible, le consensus des experts gouvernementaux responsables sur le projet d'harmonisation, d'autant plus que ce sont généralement les mêmes experts qui participent aux négociations au niveau du Conseil et qui préparent l'adoption de la directive en cause.

11. - Perspectives

Si l'on considère les données dont nous avons fait état précédemment, il convient de se demander quand le programme d'harmonisation sera effectivement réalisé et quand les entraves techniques aux échanges seront pratiquement éliminées.

Au cours des dernières années, le Conseil a été en mesure d'adopter à peu près autant de directives que la Commission lui en proposait. La situation actuelle pourrait donc se prolonger jusqu'en 1985, compte tenu de l'important retard du début pris par le Conseil.

Les tâches croissantes d'administration et de gestion des directives adoptées d'une part, le nombre croissant d'adaptations au progrès technique d'autre part font qu'il sera de plus en plus difficile pour les services de la Commission d'atteindre la moyenne d'au moins 10 propositions de directives par an. Sans parler des discussions au sein du groupe d'experts, plus âpres dans une Communauté à Neuf, les services de la Commission se trouvent, eux aussi, dans l'impossibilité de respecter le programme pour d'autres raisons que les adaptations techniques déjà citées.

C'est ainsi que le contrôle et la transposition des directives dans le droit national (60 actuellement sur les 89 adoptées), leur surveillance et leur gestion par les services de la Commission s'accroissent d'année en année.

C'est ainsi que le Conseil a récemment invité la Commission à lui soumettre à bref délai (c'est-à-dire dans les limites du délai de transposition) des mesures d'exécution ou les compléments indispensables (méthodes d'analyse par exemple pour les cosmétiques et les engrais). Par ailleurs, pour 4 directives déjà (instruments de mesurage : compteurs de volume de gaz, de liquides, instruments de pesage, mesures de longueur), la Commission a été tenue de contrôler et publier plus de 100 approbations de modèle au Journal officiel

en 1976 (13). Ce n'est qu'en mobilisant tous les effectifs disponibles que les services compétents sont parvenus jusqu'ici à endiguer le retard dans l'exécution du programme. Mais il y a plus : l'activité législative constante des Etats membres aura sans doute pour effet d'allonger de plus en plus la liste du programme et, par conséquent, d'en retarder davantage encore l'accomplissement.

Etant donné ces considérations pessimistes, on peut se demander s'il est possible de remédier à une situation aussi peu satisfaisante.

Trois possibilités s'offrent à cet égard :

a) on citera tout d'abord la volonté politique des Etats membres à laquelle il a déjà été trop souvent fait appel.

L'exemple du « paquet » de 18 directives adopté le 27 juillet 1976 permet d'espérer qu'on parviendra dans un proche avenir à de nouvelles décisions globales, ce qui implique, comme on sait, que chaque Etat sera à la fois gagnant et perdant ;

b) conformément à une résolution du Parlement européen, il conviendra de mettre au point avec le Conseil une formule en vertu de laquelle, conformément à la procédure classique et fastidieuse de l'article 100, ne seraient plus élaborées et adoptées que ce qu'il est convenu d'appeler les directives-cadres ou fondamentales, tandis que la promulgation des directives d'exécution demeurerait réservée à la Commission sur la base d'une délégation de pouvoirs et dans le cadre de la procédure du comité. Dès lors, on admettra sans nul doute la nécessité de modifier certains points de cette même procédure.

C'est ainsi qu'en contrepartie à une délégation élargie de pouvoirs à la Commission, on pourrait imaginer que lorsque le comité n'adopte pas un avis positif à la majorité qualifiée, la Commission propose au Conseil les mesures dont l'adoption est envisagée, sans que ce dernier ne soit lié par le délai de 3 mois.

Sur ce point, les réflexions et discussions entre la Commission, le Parlement et le Conseil ont à peine commencé et il serait prématuré d'en tirer des conclusions. Il est toutefois probable que le Conseil réagira avec beaucoup de scepticisme à un tel élargissement des compétences déléguées à la Commission.

Les 6 comités existants et l'ensemble des 8 directives de la Commission d'adaptation au progrès technique constituent, en tout état de cause, une précieuse expérience, qui se révélera certainement très utile lors des prochaines discussions ;

c) on soulignera enfin le renforcement de la coopération de tous les groupes d'intérêts. Il suffit

(13) Par exemple J.O. des C.E. n° C 247 du 20-10-1976.

fréquemment que des propositions de loi nationales fassent l'objet de discussions techniques au sein d'instances internationales spécialisées à un stade peu avancé, dont la Commission n'a pas connaissance, et qu'elles soient intégrées à une codification technique au niveau communautaire. Dans ce cas, on peut envisager l'élaboration d'une norme européenne, ou l'inclusion des dispositions techniques dans l'annexe de la directive envisagée. L'exemple des ascenseurs électriques (normalisation CEN) et des charriots de manutention automoteurs (code des associations professionnelles sur le plan international) montre bien qu'une fois les travaux préparatoires arrivés à un stade suffisamment avancé, une proposition de directive peut être élaborée dans un bref délai. Il est prématuré de se prononcer sur le point de savoir si le Conseil estimera, lui aussi, ces travaux à leur juste valeur, en adoptant rapidement ces directives.

A l'appui de cette possibilité de procéder à l'harmonisation technique, on retiendra que la réserve communautaire de normes et de règles techniques ne peut jamais être suffisamment importante.

Compte tenu de la situation actuelle en matière de rapprochement des législations sur le plan technique, on serait presque tenté d'admettre que seule la conjonction des trois possibilités citées plus haut garantira en fin de compte, dans un proche avenir la suppression des entraves techniques aux échanges qui subsistent encore.

L'édification européenne

— une action menée en commun

L'élaboration et l'adoption de directives techniques en matière de rapprochement des législa-

tions n'ont jamais occupé l'avant-scène de l'actualité politique européenne, mis à part quelques rares succès cités dans la presse. Pourtant, ou peut-être à cause de cela, cette performance réalisée en commun qu'a été l'adoption de près de 90 directives en plus de dix ans, et les 50 autres propositions de directive dans le domaine des produits industriels sont le résultat positif d'un méticuleux travail technique et juridique de tous les jours. Sans collaboration des experts nationaux, des institutions et groupements non gouvernementaux les plus divers et des organisations européennes de normalisation, ce résultat n'aurait jamais pu être atteint.

Quelle que soit l'appréciation que l'on porte sur le degré d'efficacité de ce travail d'harmonisation, dans la perspective de l'unification européenne, il est indéniable que ceux qui ont participé à cet effort ont reconnu la nécessité d'une action concertée, attestée par le succès de leur travail. Là où des solutions communautaires, techniquement et objectivement fondées l'ont emporté sur des cotes mal taillées et des compromis ambigus et édulcorés, ces efforts porteront leurs fruits à long terme.

L'expérience acquise à ce jour, un échange de vues de plus en plus large au niveau européen sur un grand nombre de secteurs industriels, tout cela constitue, me semble-t-il un excellent point de départ pour maîtriser les tâches futures dont l'aboutissement devrait être finalement l'instauration d'un authentique droit communautaire sur le plan technique.

Ce n'est que par la concertation, et non en se soustrayant aux efforts d'harmonisation au nom d'avantages hypothétiques et passagers que nous pourrons nous rapprocher de l'objectif fixé : le Marché commun.



LE CONTROLE DES PRIX D'APRÈS LE DROIT ALLEMAND ET EUROPÉEN SUR LES RESTRICTIONS DE LA CONCURRENCE

Wernhard MÖSCHEL

I. — Développement et fondements du droit en vigueur

Le droit allemand relatif aux pratiques restrictives de la concurrence est relativement récent, quoique les questions économiques auxquelles il touche soient anciennes. Avec l'établissement de la liberté du commerce et de l'industrie en France en 1971 par le Décret d'Allarde (1), en Allemagne au cours du XIX^e siècle, le système corporatif fut supprimé. Parallèlement, se posait le problème des pratiques restrictives de la concurrence d'origine privée, qui pourraient avoir les mêmes effets que les anciennes corporations. Une première réponse fut donnée en France par la loi Le Chapelier (Décret du 14-17.6.1791) (2) et par l'art. 419 du Code Pénal (loi du 18.3.1810) (3). En même temps, les accords restrictifs de la concurrence pouvaient être déclarés nuls, aux termes de l'art. 1133 Code Civil (violation de l'art. 419 Code Pénal, ou du principe d'ordre public de la liberté du commerce et de l'industrie). Les demandes civiles de dommages et intérêts ont été rendues possibles sur la base de la clause générale des art. 1382 et 1383. L'ancienne jurisprudence restrictive (4) perdait sa vigueur pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle. On commençait à distinguer entre bonnes et mauvaises ententes, distinction qui influence encore le législateur et la doctrine en France (5). Ce n'est qu'après la fin de la 2^e guerre mondiale que des progrès décisifs furent accomplis par l'ordonnance sur les prix et ses amendements (6). En allema-

(1) Décret du 2 - 17 mars 1971, portant suppression de tous les droits d'aide, de toutes les maîtrises et jurandes et établissements de patentes (décret d'Allarde) ; art. 7 : « A compter du 1^{er} avril prochain il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, art, ou métier qu'elle trouvera bon... » ; cf. JEANNENEY-PERROT, Textes de droit économique et social français, 1789-1957, 1957, p. 30.

(2) Décret du 14 - 17 juin 1791 relatif aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession (loi Le Chapelier) ; cf. JEANNENEY-PERROT, Textes de droit économique et social français, 1789-1957, 1957, p. 32-33.

(3) Modifié par la loi du 2 décembre 1926 (J.O. 4 décembre 1926 ; Gaz. Pal., 1926, II, 916).

(4) Cass. 18 juin 1828, S 1828.1.112 ; Cass. 9 décembre 1836, S 1836.1.881 ; Cass. 9 août 1839, S 1839.1.722 ; Cass. 16 mai 1845, D.P. 1847.4.48 ; Nancy 23 juin 1851, D.P. 1853.2.99 ; Civ. 25 mai 1869, S 1869.1307 ; Nancy 15 décembre 1874, D.P. 1875.5.272.

(5) Grenoble, 1 mai 1894, D. P. 1895.2.221 ; Paris 7 mai 1908, D. P. 1910.2.337 ; Aix 12 juin 1912, Gaz. Pal. 1912.2.106.

(6) Cf. Ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix (J.O. 8 juillet 1945 ; Gaz. Pal., 1945 II 212) com-

gne, le législateur n'avait pas donné des règles très claires. Vers la fin du 19^e siècle, la jurisprudence acceptait très largement la formation libre des ententes (7). Dans les années vingt, fut instituée une réglementation, au fond inefficace, de contrôle des abus des ententes commerciales (8).

Après 1953, sans remettre en question la propriété privée des moyens de production, l'économie fut, de toute façon, mise au service des puissants du III^e Reich, cela à travers des mécanismes multiples. Après la guerre, les puissances d'occupation, sous l'influence prépondérante des Etats-Unis, mirent en place les lois alliées de décartélisation. Elles n'eurent pas non plus d'efficacité durable. Ce n'est qu'en 1957 que fut mise en place, avec la loi sur les restrictions de la concurrence (GWB) (9), une codification qui entra en application le 1^{er} janvier 1958, en même temps d'ailleurs que les règles de concurrence du traité CEE. Depuis, la loi a été modifiée trois fois, toujours dans un sens plus sévère (10). Schématiquement, sa structure est la suivante : d'après le § 1, les ententes horizontales restrictives de la concurrence sont nulles et illégales (11). Depuis 1973, ceci vaut également pour les pratiques concertées (§ 25 alinéa 1 GWB). En France, l'art. 59 bis ordonnance sur les prix pose à peu près les mêmes règles. Les § 2 et suivants

plétée et modifiée par les décrets n° 53-704 du 9 août 1953 (J.O. 10 août 1953 ; Gaz. Pal. 1953 II 526), n° 58-545 du 24 juin 1958 (J.O. 25 juin 1958 ; Gaz. Pal. 1958 II 9), n° 59-1004 du 17 août 1959, par la loi n° 63-628 du 2 juillet 1963 (J.O. 3 juillet 1963 ; Gaz. Pal. 1963 II 30) et par l'ordonnance n° 67-835 (J.O. 29 septembre 1967 ; Gaz. Pal. 1967 II 205). Cf. ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 (J.O. 8 juillet 1945 ; Gaz. Pal. 1945 II 217) ; décret n° 54-97 du 27 janvier 1954 (J.O. 28 janvier 1954 ; Gaz. Pal. 1954 I 540) ; décret n° 68-1027 du 23 novembre 1968 (J.O. 27 novembre 1968 ; Gaz. Pal. 1968 II 171) ; loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 (J.O. 30 décembre 1973 ; Gaz. Pal. 1974 I 30). Voir GIDE-LOYRETTE-NOUËL : DE ROUX-VOILLEMOT-VASSOGNE. Le droit français de la concurrence, 1975.

(7) RGZ 38, 155 (4.2.1897) ; cf. MOSCHEL, 70 Jahre deutsche Kartellpolitik. Von RGZ 38, 155 « Sächsisches Holzstoffkartell » zu BGHZ 55, 104 « Teerfarben », Tübingen 1972.

(8) Verordnung gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellung vom 2.11. 1923 (RGBl. I. S. 1067).

(9) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom. 27.7. 1957 (BGBl. I. S. 1081).

(10) Cf. Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 1.1. 1965 (BGBl. I.S. 1363) ; Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom. 4.8.1973 (BGBl. I.S. 917) ; Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom. 28.6.1976 (BGBl. I.S. 697).

(11) Joint à § 38 GWB.

GWB prévoient quelques exceptions au principe fondamental, par exemple pour les ententes sur les rationalisations et les ententes à l'exportation. Dans ces cas précis, la publicité est obligatoire (système de la notification) ; il y a lieu également d'effectuer un contrôle par le Bureau fédéral des ententes (Bundeskartellamt), administration spéciale chargée d'assurer l'application de la loi. Au contraire, on connaît en France le système de l'exception légale (art. 53 ter ordonnance sur les prix) qui a une portée plus grande. Les accords verticaux restrictifs de la concurrence sont nuls aux termes du § 15. Ici encore, des exceptions sont prévues.

D'après le § 22 GWB, l'autorité administrative de contrôle des ententes peut intervenir contre les pratiques abusives des entreprises occupant sur le marché une place dominante. Nous reviendrons sur ce point en détail. En France, l'art. 59 bis, alinéa 3, ord. sur les prix pose une règle similaire. De surcroît, existe depuis 1973 une possibilité de contrôle des fusions. Il y a en France un projet de loi sur cette question. Il faut noter que la portée du GWB reste limitée dans certaines branches importantes de l'économie (banques et assurances, agriculture, transports et approvisionnements en énergie). Les conséquences juridiques de la loi sont en partie d'ordre civil (nullité des contrats), souvent d'ordre pénal (amendes) et aussi d'ordre administratif : autorisation du Bureau fédéral des ententes de prononcer des interdictions. Des actions en dommages et intérêts de la part des tiers ne sont que rarement possibles (12). Ils n'ont guère joué jusqu'à présent de rôle dans la pratique (13). Beaucoup plus importantes sont les procédures intentées par le Bureau fédéral aboutissant à une amende ou à une interdiction.

II. — Chapitre 22 GWB et la pratique du contrôle des prix

Une des prescriptions centrales de la loi est le § 22 GWB, le contrôle des abus par des entreprises de leur position dominante sur le marché (14). D'après l'alinéa 1, est en position dominante sur le marché une entreprise qui, sur un marché déter-

(12) Une exception existe dans le cas du § 26 II GWB.

(13) BGH JZ 1976, 28 (4.4.1975).

(14) Cf. généralement MÖSCHEL. Der Oligopolmissbrauch im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. Ein vergleichende Untersuchung zum Recht der USA, Grossbritannien, der EWG und der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1974.



miné, n'est confrontée à aucun concurrent ou à aucune concurrence notable, ou qui jouit sur le marché d'une position prépondérante par rapport à ses concurrents. L'alinéa 2 étend la notion aux entreprises membres d'un oligopole, entre lesquelles, pour des raisons de fait, n'existe aucune concurrence notable. L'alinéa 3 pose à cet égard certaines présomptions qui se déduisent surtout de la part du marché détenue par les entreprises. L'exploitation abusive par de telles entreprises de leur position dominante sur le marché permet au Bureau fédéral d'intenter une action en vue d'annuler des contrats ou d'interdire des pratiques abusives. Dans les dernières années, le Bureau fédéral des ententes a mis l'accent sur le contrôle des prix abusifs. Une procédure abandonnée par la suite visait l'augmentation des prix de l'essence par une grande société pétrolière (15). Une procédure contre un important fabricant de produits pharmaceutiques échoua seulement devant la Cour Fédérale, parce que le Bureau Fédéral de l'avis du tribunal n'avait pas défini, de façon correcte, le marché concerné (16). Un succès partiel fut obtenu dans la procédure spectaculaire contre la société pharmaceutique suisse Hoffmann-Laroche (17), qui se heurte à des difficultés similaires en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et dans le cadre du droit communautaire : Hoffmann-Laroche doit sensiblement baisser ses prix sur le marché des calmants (Librium et Valium).

III. – L'art. 86 du traité C.E.E. et le contrôle des prix

Certaines expériences en matière de contrôle des prix ont été menées à bien sur la base de l'art. 86 du traité CEE. A la suite d'une procédure de la commission, la société belge General Motors Continental fut condamnée à une amende de 100 000 \$ (18). Aux termes du droit belge, General Motors était chargé de certifier que les véhicules Opel importés d'Allemagne étaient conformes aux spécifications générales en vigueur en Belgique. G.M. avait demandé à un prix excessif pour ces certificats

(15) Cf. WuW/E OLG 1467 (14.5.1974).

(16) BGH NJW 1976, 2259 (3.7.1976).

(17) BGH BB 1977, 259 (16.12.1976).

(18) Commission des Communautés européennes, décision IV/28.851 du 19 décembre 1974 — General Motors Continental — Cf. J.O. du 3 février 1975, n° L 29, p. 14.

obligatoires. La Cour de justice des communautés, qui a annulé la décision de la commission pour des raisons de fait, constatait dans son arrêt : « qu'un tel abus pourrait consister, notamment, dans la perception d'un prix exagéré par rapport à la valeur économique de la prestation fournie, ayant pour effet de freiner les importations parallèles, du fait qu'elle neutraliserait le niveau éventuellement plus favorable des prix pratiqués dans d'autres zones de vente dans la Communauté, ou qu'elle conduirait à des transactions non équitables au sens de l'article 86, alinéa 2, lettre a (19).

Au cours de la spectaculaire procédure intentée par la commission contre l'entreprise américaine United Brands Company, il s'agissait des marchés européens des bananes (20). La commission a interdit à la société d'imposer, entre autre, à ses clients des prix non équitables. Le raisonnement de la commission est quelque peu ambigu : bien que la politique des prix demeure sous la responsabilité de l'entreprise, c'est la commission qui indique à partir de quel moment les infractions à l'art. 86 auront cessé. La commission fixa une réduction de 15 % du prix pratiqué au moment de la décision. En vertu de l'art 185 du traité, la Cour des Communautés a prononcé le sursis à l'exécution de la décision de la commission jusqu'au prononcé de l'arrêt à intervenir au fond (21).

IV. – Limites juridiques du contrôle des prix d'après le droit de la concurrence

La question fondamentale de savoir si le § 22 GWB offre la possibilité d'un contrôle des prix a été résolue de façon positive par la Cour Fédérale dans l'affaire Hoffmann-Laroche. La réponse ne pouvait être différente, étant donné la rédaction primitive de la loi de 1957 qui parle expressément

(19) Cour de Justice des Communautés européennes, arrêt du 13 novembre 1975 — General Motors Continental NV contre Commission des Communautés européennes — affaire 26-75. Recueil 1975, p. 1367.

(20) Commission des Communautés européennes, décision IV/26.699 du 17 décembre 1975 — Chiquita — Cf. J.O. du 9 avril 1976, n° L 95 p. 1.

(21) Cour de Justice des Communautés européennes, ordonnance du 5 avril 1976 — United Brands Company et United Brands Continental BV contre Commission des Communautés européennes — affaire 27-76 R, Recueil 1976,

de « la pratique de prix abusifs à la vente et à l'achat ». La modification ultérieure de la disposition en une clause générale (pratiques abusives) ne devait pas restreindre la portée de la loi, mais, au contraire, l'étendre. Une interprétation de l'art. 86 devrait, en somme, aboutir au même résultat. Car l'art. 86 a) mentionne comme exemple d'une pratique abusive le fait « d'imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables ». Cette interprétation n'exclut pas l'existence de nombreuses limites normatives, inhérentes à un pareil contrôle des prix.

1. LA FINALITE PROTECTRICE DES NORMES.

Une première limitation, centrale, résulte de la finalité protectrice de ces deux normes. Le § 22 GWB présuppose l'absence de concurrence. L'art. 86 du traité CEE fait partie d'un régime cherchant à assurer que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun (expressément indiqué dans l'art. 3 du traité CEE). Par cela, la tâche des règles contre les pratiques abusives consiste uniquement à empêcher l'exploitation au détriment des tiers des libertés commerciales qui ne seraient plus contrôlées par la concurrence.

Des contrôles des prix de cette sorte ne peuvent être employés que pour maintenir la concurrence, et non pas de façon directe pour atteindre des buts tels que la stabilité des prix ou une politique sociale.

2. LA THERAPIE DES CAUSES DEVANT LA THERAPIE DES EFFETS.

Une autre limitation découle pour ainsi dire de la logique même de la libre concurrence. Lorsque les libertés économiques se trouvent soumises à la concurrence en tant que forme du contrôle social, leur compatibilité avec le bien commun défini par le législateur, se réalise à travers ce processus de concurrence. Ceci est l'aspect pertinent de l'image de la « main invisible » d'Adam Smith. On trouve ici, en dernière analyse, une préférence pour une conception contractuelle plutôt qu'utilitariste du droit et de la justice. A cette conception correspond une double opposition : entre mesures étatiques normatives et interventionnistes sur l'économie, d'une part, et entre la théorie économique classique ou néo-classique et « l'économie du bien-être », d'autre part. Cela signifie qu'une loi visant à la protection de la concurrence, doit se préoccuper en premier lieu des conditions nécessaires à des activités libres et indéterminées, et non des corrections des résultats, comme le font justement les contrôles des prix. Une thérapie des causes est plus conforme à la concurrence qu'une thérapie des

effets. De là résulte une certaine subsidiarité du contrôle des abus face à la création de normes impératives, et dans le cadre même du contrôle des abus un engagement prioritaire contre toute forme d'entrave et de discrimination.

Citons quelques exemples : ainsi celui des coopérations entre oligopoles dominant un marché et mettant en danger la libre concurrence, ou encore l'organisation restrictive des approvisionnements et des débouchés par des pratiques parallèles sinon par des ententes, enfin, l'ensemble des mesures qui conduisent à une élévation des barrières à l'entrée sur le marché (barriers to entry) qui peuvent aller d'une publicité excessive jusqu'à une politique de licences restrictives en matière de brevets et de know how.

3. LES SYSTEMES DE FORMATION DES PRIX.

De l'ensemble du contrôle des prix abusifs, on peut finalement séparer les phénomènes de formation des prix abusifs. Remarquons les systèmes de prix de livraison (delivered price systems) qui offrent la possibilité de « prix-fantômes » (phantom freights). Ces pratiques peuvent être combattues en imposant des possibilités de choix pour le client : exiger des livraisons au prix d'usine, déterminer lui-même les modalités de transport, etc. La même remarque est valable en ce qui concerne les entreprises qui prennent une séparation du marché pour base d'une politique de différenciation des prix (par exemple, des obstacles non-tarifaires en ce qui concerne les produits pharmaceutiques dans les pays-membres de la communauté). Une interdiction de la discrimination serait, ici, suffisante. De telles interventions ont, à la différence d'un contrôle des prix isolé, des effets structurels, durables.

4. LES IMPLICATIONS DE L'AUTORITE DE LA CHOSE JUGEE.

Des limitations se déduisent en outre du principe même de l'autorité de la chose jugée : une fixation des prix décidée en vertu du § 22 GWB ou de l'art. 86 CEE n'est valable qu'en rapport avec des considérations de fait au moment de l'acte administratif ou du délibéré.

Ce contexte se modifiant sous la pression des développements du marché, des hausses de salaires, des influences de la politique économique de l'état, etc., l'autorité de la chose jugée n'exclut pas le dépassement de la limite posée. Que tels développements pratiques soient plus la règle que l'exception prouve encore que des limitations de prix n'ont guère d'effets durables, à la différence de mesures interdisant les actes d'entrave ou de discrimination.



5. LA DETERMINATION DU PRIX HYPOTHETIQUE.

Une limitation décisive découle enfin des difficultés de fixer le prix hypothétique qui se serait formé dans des conditions de concurrence. Toutes les méthodes proposées ont leurs faiblesses (22).

a) Les modèles de la théorie de la concurrence.

Certes, on ne peut, dans le cadre du § 22 GWB et de l'art. 86 du traité de Rome, prendre comme critère un modèle analytique tiré de la théorie de la concurrence pour constater le décalage entre le prix pratiqué et le prix hypothétique. Cela vaut aussi pour le modèle de la concurrence pure et parfaite et pour les conceptions très nuancées de « workability ». On n'est pas parvenu jusqu'à présent à dynamiser la théorie de la concurrence. Sa relation avec la réalité par le jeu de la clause « ceteris paribus » est trop tenue pour la rendre utilisable comme proposition générale dans une règle de droit.

b) Le concept de la limitation du profit.

Les conceptions de la limitation du profit supposent une définition des coûts raisonnables, des taux d'intérêts raisonnables du capital investi, d'une compensation raisonnable du risque, etc., par conséquent des directives adéquates, nécessaires, qui doivent embrasser les activités de l'entreprise dans sa totalité.

Une telle conception, puisant en fin de compte sa source dans une tradition scolastique du juste prix, perd ici sa dernière attache avec un système de libre concurrence. Elle est donc à écarter. Le § 22 GWB et l'art. 86 CEE restent intégrés à un système de libre concurrence. Les deux normes ne couvrent justement pas des secteurs toujours exclus de la libre concurrence, à la manière américaine de la « public utility regulation ».

c) la comparaison des marchés.

Pour ces raisons, la pratique s'aide de la comparaison des marchés. Les prix d'une entreprise dominant un marché sont confrontés avec ceux pratiqués sur un marché concurrentiel comparable. Cette conception peut être étudiée sous trois points de vue :

aa) Comparaison dans le temps.

Une comparaison dans le temps prend pour base de référence les prix pratiqués antérieurement par

une entreprise. L'idée fut développée à l'époque où les grandes sociétés pétrolières cherchaient à justifier l'augmentation de leurs prix par l'augmentation des coûts de transport de la fermeture du Canal de Suez. Les faiblesses de cette conception sont considérables :

— Le niveau antérieur des prix n'avait pas fait la preuve de son caractère concurrentiel. Les conditions du marché concurrentiel n'étaient par conséquent pas remplies.

— La hausse des prix admise (le bénéfice supplémentaire, déduction faite de l'inévitable augmentation des coûts) est sans rapport avec celle qu'un marché concurrentiel aurait peut-être acceptée.

— La prétendue limitation du contrôle sur cette période de référence reste illusoire. Notamment, les décisions d'investissement du passé, avec leur caractère de coûts fixes entrent inévitablement dans l'analyse, car la politique des prix influence l'utilisation de la capacité de production et, par là, la répartition des coûts fixes.

— Une telle opinion conduit, en définitive, à une rigidité anti-concurrentielle à l'égard des situations existantes des coûts et des bénéfices.

bb) Comportements individuels dans un cadre régional.

Une comparaison de marché peut se comprendre comme se bornant à rapprocher le comportement d'une même entreprise sur deux marchés différents, par exemple les prix d'une entreprise en Allemagne et en France. Cela revient à une sorte d'interdiction de différenciation régionale des prix. Ainsi conçu, le contrôle des prix a l'avantage de produire un effet structurel. Il faut reconnaître que l'on se heurte ici aux incertitudes juridiques bien connues, notamment depuis le Robinson-Patman-Act américain (23), et qui résultent de la justification du traitement discriminatoire par les coûts ou par d'autres raisons valables. Au fond, une telle procédure n'est qu'un expédient. Plus prometteuses et plus conformes à la concurrence seraient toutes les mesures qui supprimeraient la séparation géographique des marchés et permettraient, le cas échéant, un arbitrage pour aligner les prix.

cc) Les marchés concurrentiels.

Le concept le plus convaincant est encore celui d'un marché concurrentiel régional. Les difficultés résident ici dans la comparabilité des marchés.

(22) Cf. MOSCHEL, Rechtsordnung zwischen Plan und Markt. Am. Beispiel von Preiskontrollen, Tübingen 1975 ; MOSCHEL, Preiskontrollen über marktbeherrschende Unternehmen, JZ 1976, 393 ; MOSCHEL, Markmacht und Preiskontrolle, BB 1976, 49.

(23) Price discrimination : The determination of competitive effect, the journal of reprints for Antitrust law and economics, 1975, VI, 3 and 4.

Ainsi, dans l'affaire Hoffmann-Laroche, qui vend ses tranquillisants dans presque tous les pays occidentaux, la Cour Fédérale ne pouvait simplement comparer la situation en RFA avec celle d'un autre pays. Ceci parce que les règlements sanitaires, la législation fiscale et les diverses influences sont trop différents. Il s'ensuit que, en règle générale, ce n'est que lorsque le décalage avec les prix pratiqués sur un marché — où la concurrence est plus intense — est considérable, que le prix peut être affirmé comme abusif. Il faut constater, en tout cas, qu'il ne s'agit pas, dans ce contexte, de l'expression d'une théorie générale, mais de l'analyse de cas historiques particuliers. C'est plus simple. En outre, il ne s'agit que d'un calcul théorique d'optimalisation. La constatation d'une intensité supérieure de concurrence est suffisante. Il y a aussi des cas où la comparabilité des marchés ne soulève pas de grandes difficultés. Par exemple, les stations-services disposent d'un monopole sur une certaine portion d'autoroute, on peut comparer facilement leurs prix avec ceux des autres stations de la régions, hors des autoroutes.

6. EFFETS SUR LA CONCURRENCE QUI RESTE POSSIBLE.

Une dernière limitation résulte des effets négatifs qu'auraient des baisses de prix pour la concurrence qui demeure possible. Les baisses de prix peuvent renforcer la position dominante de l'entreprise si, à cause d'elles, l'incitation que représentent les prix élevés pour les Newcomers et pour l'expansion des concurrents s'affaiblit. De plus, existe le danger des réactions compensatoires non souhaitées sur le plan de la qualité, des services, de la recherche, etc. Si ces contrôles deviennent plus fréquents, l'incitation à une compétition innovatrice, avec ses chances de profits particulièrement élevés, pourrait être freinée. Sur les marchés oligopolistiques, il faut se garder d'aboutir par les contrôles de prix aux effets mêmes que l'on voulait combattre ailleurs par l'interdiction des ententes et des pratiques concertées, c'est-à-dire un nivellement des prix. Ceci met en évidence que le contrôle des prix peut susciter un conflit entre les avantages à court terme pour les consommateurs et les inconvénients à long terme pour la structure compétitive. Un système concurrentiel protège les consommateurs, par définition, de manière indirecte, à travers le processus de la concurrence elle-même. Il convient donc de faire une réserve de plus à l'égard des contrôles de prix. Ils ne me paraissent acceptables que dans

les marchés où les structures sont si atteintes qu'on ne peut raisonnablement espérer un rétablissement spontané de la concurrence. Les prix de l'essence dans les stations-services sur les autoroutes en donnent un exemple : ici, l'accès de nouveaux concurrents qui pourraient abaisser les prix est exclu pour des raisons de sécurité (cet exemple ne vaut que pour la RFA où les prix de l'essence ne sont pas réglementés). De l'ensemble de ce raisonnement, je tire la conclusion que tous ces contrôles de prix ne peuvent être considérés que comme un ultime expédient.

V. — D'autres options

Celui qui borne ainsi la portée du droit de la concurrence doit une réponse à la question : quelles autres possibilités ? L'une a déjà été mentionnée : une lutte renforcée contre toute forme de restrictions de la concurrence. Un prix « trop élevé » est, de ce point de vue, un symptôme d'abus, un résultat, dont la cause doit être cherchée essentiellement dans des pratiques restrictives de la concurrence ou dans d'autres obstacles au libre commerce. Les expériences faites jusqu'à ce jour, exception faite peut-être pour les Etats-Unis, ne permettent pas un trop grand optimisme à l'égard de l'efficacité d'un droit de la concurrence ainsi conçu. Une autre option réside dans l'accentuation de l'aspect structurel de la concurrence. C'est, d'abord, une interdiction des concentrations dangereuses pour la concurrence. On peut aussi envisager la déconcentration des unités existantes. La discussion sur la réforme du droit de la concurrence (24) en RFA se développe un peu dans cette direction.

La satisfaction d'avoir réduit le contrôle des prix non-conforme au système de la concurrence à une sorte de poste « pour mémoire » est insuffisante. Si l'on n'est pas disposé à des développements et des réformes de ce genre, on court le risque que cette satisfaction devienne « le dernier hurra d'un capitalisme compétitif ».

(24) Cf. Monopolkommission, Hauptgutachten 1973/75. Baden-Baden, 1976, p. 541.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. – Nominations

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

★ Lors de sa session du 8 mars 1977, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement irlandais, M. John Kenna, director of Transport and Foreign Trade, Confederation of Irish Industry, comme membre du **Comité économique et social** en remplacement de M. Byrne, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1978.

★ Lors de sa session des 14-15 mars 1977, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement danois, M. K. Storm Hansen, Grosserer, comme membre du **Comité économique et social** en remplacement de M. Romer, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 septembre 1978.

COMITE CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES MEDECINS

Lors de sa session du 22 mars 1977, le Conseil a nommé sur proposition du Gouvernement français, M. Dormont, professeur à l'Université de Paris XI comme membre du **Comité consultatif pour la formation des médecins** en remplacement de M. Brunet, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 5 avril 1979.

FONDATION EUROPEENNE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL

Lors de sa session du 8 mars 1977, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission des Communautés européennes, M. H.P.W. Schmitz, Beleidsmedewerker van de Federatie van Nederlandse Valverenigingen, comme membre titulaire du Conseil d'Administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail** dans la catégorie des représentants des travailleurs, en remplacement de M. Bode, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 mars 1979.

COLOMBIE

Le 8 mars 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. Luis Robledo, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de **Colombie** comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA, en remplacement de S.E. M. German Bula Hoyos.

MALAISIE

Le 8 mars 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Mme P.G. Lim, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désignée par le Gouvernement de **Malaisie** comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA, en remplacement de S.E.M. Peter Stephen Lai.

NORVEGE

Le 8 mars 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. Sverre Julius Cjellum, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le

Gouvernement de Norvège comme chef de mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA, en remplacement de S.E. M. Peter Stephen Lai.

NOUVELLE-ZÉLANDE

Le 8 mars 1977, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. Graham Keith Ansell, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement de Nouvelle-Zélande comme chef de la mission de ce pays auprès de la CEE, de la CEEA et de la CECA, en remplacement de S.E. M. Ian Lachlan Gordon Stewart.

II. — Activités intracommunautaires

SEPTIÈME SESSION DU CONSEIL EUROPÉEN (Rome, 25-26 mars 1977)

La septième session du Conseil européen, qui s'était ouverte le 25 mars, à 15 h 30 à Rome, au Palazzo Barberini, sous la présidence de M. James Callaghan, en présence des chefs d'Etat ou de gouvernement des neuf pays de la Communauté, accompagnés de leurs ministres des Affaires étrangères, ainsi que, pour la Commission européenne, de son président Roy Jenkins et de son vice-président François-Xavier Ortoli, s'est achevée un peu avant 13 h le 26 mars.

Rappelons que cette session avait été précédée par la célébration, au palais du Capitole, du 20^e anniversaire de la signature des Traités de Rome.

A l'issue de la session, les documents ou déclarations suivantes ont été rendus publics :

I. — Participation de la Communauté au sommet économique de Londres

Le président du Conseil et le président de la Commission seront invités à participer à celles des séances, de la réunion au sommet de Downing Street au cours desquelles seront discutés les sujets qui relèvent de la compétence communautaire. Les négociations sur les échanges internationaux et le dialogue Nord-Sud fournissent des exemples de tels sujets.

II. — Déclaration sur la croissance économique, l'inflation et l'emploi

1) Le Conseil européen, ayant considéré les perspectives du développement économique dans la Communauté, est convenu que promouvoir la reprise économique durable et remédier à une situation grave de l'emploi dans les Etats membres, sans pour autant relancer l'inflation, demandait un recours à une coopération accrue, au niveau de la Communauté comme au niveau international.

2) Le Conseil européen reconnaît que cette action doit être entreprise, dans une large mesure, à l'échelle mondiale où la Communauté a un rôle important à jouer. Dans ce contexte, il a noté en premier lieu que les ministres des Finances de la Communauté étaient parvenus à un large accord en ce qui concerne les positions qu'ils présenteront sur les problèmes de financement international lors de la réunion du Comité intérimaire du FMI à Washington à la fin avril, et en second lieu que la recherche des moyens permettant de stimuler une croissance accrue, mais équilibrée, de l'activité économique mondiale constituera un thème important du sommet de Londres au début du mois de mai.

3) Le Conseil européen est par ailleurs convenu en particulier qu'une action devrait être engagée au niveau communautaire dans trois directions : premièrement, en vue de favoriser l'adoption de mesures visant à contribuer à la solution de certains problèmes propres au marché du travail, spécialement en améliorant les possibilités de formation et d'emploi des jeunes et des femmes ; deuxièmement, en vue d'atteindre un niveau d'investissements, plus important dans les Etats membres et, troisièmement, en vue de mettre un terme à la divergence des performances économiques et au contraire de promouvoir leur convergence. A cet effet, le Conseil européen invite, d'une part, la Commission, notamment par une meilleure utilisation des instruments communautaires et, d'autre part, le Conseil des gouverneurs de la Banque européenne d'investissement à rechercher les moyens d'améliorer l'efficacité de leurs activités.

4) Le Conseil européen a souligné l'importance de la coopération des partenaires sociaux dans ces domaines et il est convenu de convoquer au cours du premier semestre de cette année une nouvelle conférence tripartite dont la date devra être fixée d'un commun accord, afin de constater les progrès accomplis et de voir quelles seraient les possibilités futures. Le Conseil européen est convenu de réexaminer les progrès réalisés sur cet ensemble de questions à sa prochaine session, prévue en juin.

5) Le Conseil européen procédera lors de sa réunion de la fin de l'année à un examen des résultats obtenus dans les domaines de la croissance, de l'emploi et de la lutte contre l'inflation, et appréciera les perspectives de progrès vers l'Union économique et monétaire.

III. — Déclaration du Conseil européen concernant les relations de la Communauté avec le Japon

Rappelant sa déclaration du 30 novembre 1976, le Conseil européen :

- réaffirme l'importance qu'il attache au maintien de bonnes relations entre la Communauté et le Japon ;
- constate que des progrès ont été réalisés au cours des quatre derniers mois en vue de trouver une solution à certains problèmes spécifiques relatifs aux échanges commerciaux ;

- observe toutefois que tous les problèmes n'ont pas encore été résolus et considère que les efforts doivent être poursuivis, notamment afin de permettre une expansion continue des exportations de la Communauté en direction du Japon ;

- invite par conséquent les institutions compétentes de la Communauté à poursuivre avec les autorités japonaises des discussions intensives visant à trouver aussi rapidement que possible une solution aux difficultés qui subsistent.

IV. — Déclaration concernant la situation dans le secteur de l'acier

Le Conseil européen a examiné la situation dans le secteur de l'acier sur la base d'une communication de la Commission. Ce secteur connaît actuellement la dépression la plus grave que l'on ait jamais connue dans l'histoire de la Communauté du Charbon et de l'Acier. Les chefs d'Etat et de Gouvernement ont confirmé à cette occasion leur volonté de redonner à l'industrie sidérurgique, par des mesures appropriées, le caractère viable et compétitif indispensable pour le maintien d'un potentiel industriel propre à l'Europe.

Le Conseil européen exprime son appréciation des efforts accomplis par la Commission pour formuler, à une date rapprochée, des propositions pratiques et des ini-



tiatives en vue de promouvoir des mesures à court terme susceptibles de stabiliser le marché et de réaliser une restructuration à long terme de la sidérurgie européenne et des mesures dans le domaine social en faveur des travailleurs touchés par la restructuration.

Le Conseil européen souhaite que le Conseil des ministres examine d'urgence les propositions et initiatives de la Commission dans ces domaines.

V. — Déclaration de la CCEI (Conférence sur la Coopération Economique Internationale)

Le Conseil européen est convenu sur une base de position commune dans la CCEI. Le Conseil est convenu qu'il devrait y avoir des accords sur le prix des matières premières là où cela est approprié, et un Fonds commun. Il serait également opportun de procéder à une étude sur des mesures de stabilisation des recettes des matières premières, et une action spéciale d'aide dans le cadre de la CCEI.

Le Conseil des ministres finalisera la position de la CEE le 5 avril, et en préparation du dialogue Nord-Sud, la CEE coordonnera sa position au sein du groupe des Huit. Des négociations plus détaillées se dérouleront ensuite à la CNUCED. La CEE demandera aux autres pays — les pays de l'Est et les pays producteurs de pétrole — de donner une contribution adéquate dans le domaine du développement.

ABATTOIRS DE L'IRLANDE DU NORD

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 14-15 mars 1977, la décision relative à une aide à l'emploi pour certains abattoirs de l'Irlande du Nord.

Par les dispositions de cette décision, le Gouvernement du Royaume-Uni est exceptionnellement autorisé, pour éviter tout détournement de trafic risquant de se produire au détriment des abattoirs sis en Irlande du Nord, à continuer à verser une aide à l'emploi pour les bovins et porcins abattus en Irlande du Nord, tant que subsiste une différence de parité entre le taux représentatif de la livre sterling et celui de la livre irlandaise; cette aide n'est pas applicable aux quantités exportées vers l'Irlande.

Le Gouvernement du Royaume-Uni est autorisé à ajuster cette aide afin de prendre en compte toute modification de l'écart entre les taux représentatifs au Royaume-Uni et en Irlande. Pour une première période allant du 17 janvier au 31 mars 1977, le Conseil a limité le montant de cette aide à 9,05 pence par livre (19,95 pence/kg) de poids mort pour la viande bovine et à 74 pence par 20 livres (8,16 pence/kg) de poids mort pour la viande porcine.

FRAIS DE TRANSPORT DANS LE SECTEUR DE LA VIANDE BOVINE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 14-15 mars 1977, le règlement modifiant le règlement 2305/70 relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur de la viande bovine en ce qui concerne certains frais de transport.

Ce règlement vise à harmoniser la réglementation financière dans ce secteur avec celle dans d'autres secteurs, où les frais de transport pour les produits pris en charge par les organismes d'intervention sont remboursables par le FEOGA, sur la base d'une autorisation, même a posteriori, de la Commission.

AMELIORATION DE LA TRANSFORMATION ET DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES

Le Conseil des ministres a approuvé (15 février 1977) une action commune prévoyant une contribution de 400 MUC du Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricole (FEOGA), section orientation, destinée à l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Cette somme sera utilisée au cours des cinq prochaines années pour contribuer au financement des investissements visant la rationalisation et l'amélioration des activités intermédiaires entre les agriculteurs et les consommateurs. L'action commune bénéficiera tant aux agriculteurs, par une rationalisation des activités qui assurent les débouchés de leurs productions, qu'au consommateur final par des améliorations de la qualité et de la présentation des produits ainsi que par une influence favorable sur les prix à la consommation.

Les investissements qui pourront bénéficier de la contribution du FEOGA concernent la rationalisation ou le développement du stockage, du conditionnement, de la conservation, du traitement ou de la transformation des produits agricoles. Les projets qui contribuent à une amélioration des circuits de commercialisation (p. ex. regroupement de certaines activités intermédiaires raccourcissant le circuit) ainsi qu'à une meilleure connaissance de la formation des prix sur le marché des produits agricoles (p. ex. amélioration de l'échange d'informations) pourront également bénéficier de cette action commune. La participation du FEOGA aux projets consistera en des subventions en capital d'un montant égal à 25 % maximum de l'investissement. La participation pourra être portée à 30 % dans les régions qui rencontrent des difficultés particulières. L'aide communautaire est subordonnée à une participation du bénéficiaire d'au moins 50 % et à un minimum de participation nationale de 5 %.

L'adoption de cette action commune marque une nouvelle étape de la politique communautaire dans le domaine des structures agricoles. D'une part, son action est étendue aux phases du circuit économique consécutives à celles de la production agricole et se situant entre agriculteurs et consommateurs; d'autre part, les projets pour lesquels la contribution du FEOGA est demandée devront s'inscrire dans le cadre de programmes assurant la meilleure coordination possible des efforts dans ce domaine. Jusqu'ici, des projets individuels de transformation et de commercialisation étaient financés dans la mesure où le permettaient les moyens non utilisés par les diverses actions communes en matière de production agricole. Le nouveau règlement vient consolider cette possibilité en même temps qu'il l'intègre au plan communautaire. En effet, il prévoit l'approbation au niveau communautaire, de programmes organiques et plurianuels d'amélioration dans des secteurs de produits soumis par les Etats membres. Les projets s'inscrivant dans de tels programmes approuvés d'amélioration et de rationalisation peuvent bénéficier de l'intervention du FEOGA s'ils satisfont à des critères et notamment s'ils assurent une participation durable des producteurs agricoles aux avantages économiques qui en découlent.

APPROVISIONNEMENT EN CEREALES

La Communauté européenne dans son ensemble a dû couvrir 5 à 10 % de ses besoins intérieurs en céréales par des importations au cours des campagnes 1972/73 à 1974/75. Cette constatation figure dans une analyse qui

a été publiée (mars 1977) sous le titre « Bilans d'approvisionnement » dans la série verte « Statistiques agricoles » de l'Office statistique des CE.

Bien entendu, la situation varie entre les neuf Etats membres ; la France a été le seul pays ayant un excédent constant et important de céréales, équivalent à plus de 50 % de son utilisation intérieure. L'auto-provisionnement du Danemark a été de l'ordre de 100 % et les Pays-Bas, qui ont le plus grand déficit de céréales, ont dû recourir aux importations pour près de 75 % de leurs besoins intérieurs. En outre, la situation varie selon les espèces de céréales. La Communauté a réalisé son auto-provisionnement en ce qui concerne les principales céréales destinées à la consommation humaine (blé), mais a importé une quantité correspondant à environ 45 % de ses besoins intérieurs en ce qui concerne le maïs, principalement destiné à l'alimentation des animaux. Alors que pour le blé, la France a été le plus gros exportateur net, avec un excédent compris entre 80 et plus de 100 % de son utilisation intérieure, les pays du Benelux, le Royaume-Uni et l'Irlande devaient importer de 30 à 50 % de leurs besoins intérieurs.

Cette publication présente les bilans d'approvisionnement de 100 produits agricoles et alimentaires (y compris le poisson), pour les années civiles 1974 et 1975 ou les années-campagnes 1973/74 et 1974/75, pour chacun des Etats membres et pour la Communauté dans son ensemble. Trois sections spéciales sont en outre consacrées à l'auto-provisionnement, à la consommation par tête et à l'utilisation des céréales.

Cette dernière partie de la publication montre que plus de 60 % de l'utilisation intérieure des céréales de la Communauté sont destinés à l'alimentation des animaux, 24 % à la consommation humaine et que le reste se répartit entre les semences, les pertes et les usages industriels non alimentaires.

La moitié des céréales destinées à l'alimentation des animaux a été utilisée dans l'exploitation où ces céréales ont été cultivées, sans passer par le marché. Ce pourcentage varie cependant beaucoup d'un pays à l'autre, en raison notamment des différences dans l'auto-provisionnement, la composition de la production et la structure agricole des pays. En République fédérale d'Allemagne, en France et au Danemark, ce pourcentage se situe entre 55 et 65 % ; en Italie, au Royaume-Uni et en Irlande, il est d'un peu plus de 30 % ; en Belgique et au Luxembourg, il est de 20 % et aux Pays-Bas, il n'atteint même pas 1 %.

EVOLUTION DU POTENTIEL VITICOLE

La perspective d'une augmentation rapide de la production et d'une stagnation continue de la consommation dans le secteur viticole nécessite une nouvelle série de mesures de caractère structurel. Les règlements qui ont été adoptés par le Conseil des ministres en 1976 pour faire face au déséquilibre du marché viticole, particulièrement apparent après les vendanges très abondantes de 1973 et de 1974, n'ont été que des mesures conservatoires remettant à plus tard l'élaboration d'une réglementation complète. Dans son rapport annuel sur la production, les utilisations et les plantations dans le secteur viti-vinicole, la Commission soumet au Conseil une série d'indications au sujet des mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre du marché par une orientation de la production.

Selon la Commission l'exigence fondamentale doit rester celle d'un niveau de qualité élevé. Celui-ci peut être obtenu par la localisation de la viticulture dans les régions les plus aptes à cette production, par le renfor-

cement de la politique de sélection des variétés et par une meilleure collaboration entre les services nationaux chargés de la répression des fraudes.

L'orientation de la viticulture vers les régions les plus aptes impose la levée de l'interdiction générale des plantations nouvelles introduite en mai 1976 en tant que mesure d'urgence. Elle devra être remplacée par une localisation programmée de la viticulture, accompagnée d'une politique d'arrachage, en excluant la vigne de zones produisant des qualités insuffisantes, en encourageant la viticulture dans les régions de collines et de plaines arides à tradition viticole et en freinant les plantations dans les plaines fertiles et fraîches à rendement très élevé où d'autres cultures peuvent donner de bons résultats. Ces actions devront être dirigées de façon à éviter les problèmes de l'emploi dans certaines régions, problèmes qui découleraient du remplacement de la vigne par des cultures nécessitant une main-d'œuvre moins importante. Enfin, en vue d'une meilleure valorisation de la production viticole, la Commission suggère, entre autres, d'encourager davantage l'utilisation des raisins et moûts de raisins pour la fabrication de jus de raisins.

Le diagnostic de la Commission est basé sur la constatation du fait que la production de vins connaît une tendance vers la hausse et augmente en moyenne de 2,25 % par an. L'ensemble des utilisations (consommation et transformation) a, par contre, seulement augmenté de 0,89 % par an. Cette stagnation est le résultat d'une tendance à la diminution progressive en Italie et en France, compensée par une augmentation dans les autres pays membres. La hausse de la production est en premier lieu due à un meilleur rendement par hectare, la superficie totale étant restée pratiquement stable pendant les cinq dernières années (soit environ 2,5 mio d'ha). Les rendements moyens dans la Communauté pourront bientôt atteindre le niveau enregistré actuellement dans certaines régions viticoles entraînant ainsi un volume de l'offre très largement supérieur au volume actuel des utilisations. La Commission rappelle que, suite aux récoltes abondantes de 1973 et de 1974, toutes les mesures d'intervention prévues par la réglementation commune ont dû être appliquées entraînant une augmentation des dépenses du FEOGA (de 12,2 mio d'UC en 1973 à plus de 15 mio d'UC en 1976). Plus de 20 millions d'hl de vin de table ont ainsi été distillés au cours de la campagne 1974-75 tandis que des contrats de stockage étaient conclus portant sur une moyenne mensuelle de 16,8 millions d'hl. En 1975/76, les distillations ont porté sur 2,2 mio d'hl et des contrats de stockage ont été conclus pour une moyenne mensuelle de 17 mio d'hl.

FRAUDES DANS LE SECTEUR DU VIN

La Commission des Communautés européennes a transmis (mars 1977) au Conseil des ministres une proposition de règlement instaurant une collaboration directe des instances chargées par les différents Etats membres de la répression des fraudes dans le secteur du vin. Cette proposition prévoit d'intensifier et surtout d'accélérer l'échange d'informations sur les fraudes entre les instances compétentes en remplaçant l'échange d'informations par voie hiérarchique et diplomatique par un circuit plus court et plus efficace qui se concentre sur les informations essentielles. On peut citer, à titre d'exemple, l'échange d'échantillons ou de copies des documents d'accompagnement aux fins d'en vérifier l'authenticité, l'échange de résultats des analyses, de la description de fraudes constatées ou soupçonnées, etc.

Les vins qui ont fait l'objet de pratiques frauduleuses ou qui portent une fausse désignation portent préjudice



aux consommateurs et aux producteurs et négociants qui respectent correctement les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. L'évolution rapide des échanges entre les Etats membres, suite à la création du marché commun du vin a rendu plus difficile encore la tâche des instances nationales chargées du contrôle du respect des dispositions concernant l'élaboration du vin et de sa mise en circulation. La proposition de la Commission a pour but d'atténuer ces difficultés et de rendre plus efficace la lutte contre les fraudes dans ce domaine.

POLITIQUE ÉCONOMIQUE A MOYEN TERME

Lors de sa session du 14 mars 1977, le Conseil a adopté, conformément à l'article 6 de la décision relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des Etats membres, le quatrième programme de politique économique à moyen terme.

Ce programme fournit le cadre d'action de la Communauté en matière économique pour les années 1976-1980. Il fixe l'évolution économique souhaitable à moyen terme et les conséquences qui en découlent pour la politique économique.

La décision prévoit que ce programme sera suivi et revu de façon continue pendant sa durée d'application et à cette fin le Conseil a invité la Commission à mettre en œuvre les travaux appropriés.

NIVEAU SONORE DE VÉHICULES A MOTEUR

Le Conseil a adopté le 21 février 1977 sa première directive de l'année en matière d'élimination des entraves techniques à la libre circulation des marchandises. Cette directive renforce les prescriptions de la directive 70/157/CEE du Conseil du 6 février 1970 relative au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur. En effet, à partir du 1^{er} avril 1980, ces véhicules devront lors de leur homologation satisfaire à des limites qui sont réduites de 2 à 7 décibels par rapport à celles actuellement en vigueur. Les seuils maximum de 82 à 91 décibels, selon le type de véhicule, sont ramenés de 80 à 86 décibels. Ceci signifie que l'intensité sonore de ces véhicules lors de l'essai prescrit par la directive sera diminuée de 30 à 80 %.

La réduction la plus forte (7 décibels) concerne les autobus parce que ces véhicules circulent essentiellement dans les agglomérations et que leur niveau sonore actuel est considéré par la population urbaine comme particulièrement gênant. Quant aux autocars, qui sont en général utilisés pour les communications à plus longue distance, leur niveau sonore sera réduit de 5 décibels, mais cette réduction ne sera appliquée qu'à partir du 1^{er} avril 1982 en raison des problèmes techniques difficiles qu'elle pose aux constructeurs.

Ces mesures, qui répondent par ailleurs aux souhaits formulés par le Conseil dans le premier programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, contribuent de façon considérable à la réduction des nuisances acoustiques dans les agglomérations urbaines.

Les Etats membres et la Commission considèrent cette directive comme une étape importante vers l'amélioration des conditions de l'environnement urbain. Ils sont d'accord d'étudier dès à présent les possibilités de réductions ultérieures encore plus importantes sur base de nouvelles méthodes d'essais, représentatives des conditions réelles d'utilisation des véhicules en circulation urbaine.

LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La Commission a adressé (janvier 1977) au Conseil son premier rapport sur le programme de projets et de recherches pilotes pour combattre la pauvreté, que le Conseil a approuvé en juillet 1975. Ce programme a pour objet de « tester et développer de nouvelles méthodes destinées à aider les personnes pauvres ou menacées de pauvreté » et de « contribuer à la compréhension de la nature, des causes, de l'étendue et de la dynamique de la pauvreté dans la Communauté ».

L'existence d'un programme de projets pilotes est une démonstration tangible de l'intérêt que manifeste la Communauté pour que les Etats membres apprennent les uns des autres comment résoudre les problèmes de politique sociale et lutter contre la pauvreté. La période qui s'est écoulée depuis que le Conseil a établi ce programme comme un point prioritaire de sa résolution sur le programme d'action sociale en janvier 1974 a été caractérisée par de graves difficultés économiques. La Commission juge que le moment est venu maintenant pour la Communauté de réaffirmer l'intérêt qu'elle lui porte en poursuivant le programme qu'elle a mis sur pied et, si possible, en l'étendant légèrement.

Les montants alloués dans les budgets communautaires pour contribuer au programme de lutte contre la pauvreté ont été respectivement de 2,5 millions et de 2,895 millions d'UC en 1975 et en 1976. Dans le cadre de son budget pour 1977, la Commission a demandé, pour la poursuite du programme, 3,5 millions d'UC, ce qui correspond approximativement aux montants demandés respectivement en 1975 et 1976, compte tenu du facteur d'inflation et d'une marge permettant une expansion limitée de même que d'un montant résultant de l'appréciation et de l'encadrement du programme. Cette demande vient d'être approuvée par le Conseil et par le Parlement européen.

Le rapport de la Commission se compose de trois parties :

La première partie décrit l'historique du programme depuis son inscription comme point prioritaire dans la résolution du Conseil concernant un programme d'action sociale de janvier 1974, en passant par la décision du Conseil de juillet 1975 et la signature des contrats au cours du mois de décembre suivant, jusqu'en octobre 1976, date à laquelle les Etats d'avancement des 21 projets ont été présentés à la Commission.

La deuxième partie expose les objectifs du programme et précise la définition de la pauvreté qui a été retenue. Cette partie comprend essentiellement les rapports résumés des différents projets regroupés en quatre catégories selon leur type d'action ou de recherche. Ces catégories sont les suivantes :

- l'action communautaire,
- l'action en faveur de catégories particulières,
- l'action d'amélioration des institutions sociales,
- l'exploration de la pauvreté.

Les actions au titre de cette dernière rubrique, « exploration de la pauvreté », sont constituées par deux études internationales entièrement financées par la Commission. Les 19 projets d'action-recherche ont été proposés par les Etats membres à la Commission qui les finance à concurrence de 50 %.

La troisième partie envisage l'avenir et plaide en faveur de la poursuite des 19 projets actuellement en cours. Comme nous l'avons dit plus haut, une modeste extension du programme est également suggérée, de même que l'engagement d'un montant réduit en vue du travail d'évaluation.

Une caractéristique particulière de ce programme est qu'il s'occupe de l'individu en tant que tel et non pas en tant que producteur et consommateur ou producteur et consommateur potentiels. Il implique également la Communauté dans l'activité directe des individus dans leur propre entourage. Le programme connaît un haut degré de publicité (les projets font l'objet d'abondants commentaires dans les mass media et vont être probablement de plus en plus connus au fur et à mesure de leur évolution) et, compte tenu de ses dimensions, la Commission a le sentiment que le programme contribue sans aucun doute plus que tout autre action financée par la Communauté à promouvoir un sentiment d'identification positive avec la Communauté.

PRODUCTION INDUSTRIELLE

Par rapport à 1975, la production industrielle de la Communauté européenne a augmenté de 7 % environ en 1976. Les premières estimations de l'Eurostat (Office Statistique des Communautés européennes) montrent que l'indice de la production industrielle (sans le bâtiment) des neuf devrait, pour l'ensemble de l'année 1976, atteindre le niveau 115 (1970 = 100), soit presque le niveau moyen de l'année 1974 (115,7).

Dans quatre pays — l'Italie, le Danemark, la France et la Belgique — la production industrielle a augmenté plus vite que dans l'ensemble de la Communauté (plus de 9 %). Par contre, au Royaume-Uni elle a augmenté d'un peu moins de 2 %.

Ce sont les industries productrices de biens intermédiaires (matières premières et produits semi-finis) avec un peu moins de 10 % de croissance et les industries de biens de consommation avec 9 % qui ont connu la reprise la plus forte. Les industries productrices de biens d'investissement n'ont accru leur production que d'environ 2,5 %.

Cependant, à l'intérieur de chaque groupe d'industries, l'évolution n'a pas été homogène. Sur base d'estimations calculées à partir des dernières données détaillées disponibles (en principe jusque novembre 1976), on constate que, parmi les industries productrices de biens de consommation, l'industrie de la chaussure n'a augmenté de production que très légèrement, l'industrie alimentaire et l'industrie de l'habillement l'ont augmentée de 4 % environ et l'automobile de près de 12 %.

Pour ce qui concerne les industries des biens intermédiaires, ce sont les industries dont la production a été très ralentie à la fin de 1974 et en 1975, qui connaissent les taux d'accroissement de la production les plus élevés en 1976 (p. ex. : chimie — 13,5 % en 1975, + 13 % en 1976, papier — 17,6 % en 1975, + 11 % en 1976, raffinage du pétrole — 15,5 % en 1975, + 10 % en 1976, textile — 8,3 % en 1975, + 10 % en 1976). Toutefois, les industries extractives ont continué à connaître des régressions de production et l'industrie de la première transformation des métaux est loin d'avoir retrouvé le niveau d'activité de 1974.

POLITIQUE INDUSTRIELLE — SECTEUR AÉRONAUTIQUE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 14/15 mars 1977, la déclaration suivante concernant la politique industrielle dans le secteur aéronautique.

« Le Conseil des Communautés Européennes,

Vu la communication de la Commission du 3 octobre 1975, concernant un programme d'action pour l'aéronautique européenne, et notamment les aspects relatifs à

l'établissement d'un programme commun pour la construction de grands avions de transport civil,

Vu l'avis de l'Assemblée,

Vu l'avis du Comité économique et social,

Conscient du fait que dans la construction aéronautique civile l'ampleur des investissements et des risques ne permet plus à aucun pays européen de lancer isolément de nouveaux programmes, ni à l'Europe de lancer des programmes qui sont en concurrence entre eux.

Convient, pour la mise en œuvre de la résolution du Conseil du 4 mars 1975 concernant la concertation et la consultation entre Etats membres en matière de politique industrielle dans le secteur aéronautique, les objectifs suivants :

a) établissement, en consultation étroite avec tous les milieux intéressés, d'une stratégie cohérente en ce qui concerne tout nouveau programme de construction de grands avions de transport civil, où les doubles emplois soient a priori exclus après examen des différentes options ;

b) utilisation optimale des capacités de conception et de construction y compris par des sous-traitances confiées aux entreprises compétitives des divers Etats membres ;

c) action commune des constructeurs européens dans la recherche d'éventuelles formules de coopération avec l'industrie des Etats-Unis, pour favoriser la pénétration de l'industrie européenne sur le marché mondial,

d) définition de critères de viabilité économique pour les décisions de lancement de tout nouveau programme, tels que, par exemple, un nombre suffisant de commandes ou d'options ;

e) mise en œuvre de procédures réunissant les représentants des constructeurs et des compagnies de navigation aérienne pour la définition des types d'appareils et la discussion des avant-projets devant conduire aux décisions de lancement ;

f) adoption de toutes mesures possibles à l'égard des compagnies aériennes pour qu'elles donnent une chance équitable aux avions compétitifs européens ;

g) exploration des possibilités et des modalités d'un effort commun en matière de recherche de base, notamment en vue de préparer les connaissances nécessaires pour la prochaine génération d'avions et en vue d'utiliser au mieux les ressources et les capacités des Etats membres. »

LIBRE PRESTATION DE SERVICES PAR LES AVOCATS

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 22 mars 1977, la directive visant à faciliter l'exercice de la libre prestation de services par les avocats.

Les dispositions de cette directive, qui s'applique seulement aux activités des avocats exercées en prestation de services, prévoient que les activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice ou devant des autorités publiques seront exercées dans chaque Etat membre d'accueil dans les conditions prévues pour les avocats établis dans cet Etat, à l'exclusion de toute condition de résidence ou d'inscription à une organisation professionnelle dans cet Etat.

Dans l'exercice de ces activités, l'avocat sera obligé de respecter les règles professionnelles de l'Etat membre d'accueil sans préjudice des obligations lui incombant dans l'Etat membre de provenance.



Pour l'exercice d'autres activités, l'avocat restera soumis aux conditions et règles professionnelles de l'Etat membre de provenance sans préjudice du respect des règles qui régissent la profession dans l'Etat membre d'accueil, notamment en ce qui concerne l'incompatibilité entre l'exercice des activités d'avocat et celui d'autres activités dans cet Etat, le secret professionnel, les rapports confraternels, l'interdiction d'assistance par un même avocat de parties ayant des intérêts opposés, et la publicité.

Pour l'exercice de certaines activités, les Etats membres peuvent imposer certaines conditions aux prestataires de services.

Par exemple, pour l'exercice des activités relatives à la représentation et à la défense de clients devant les juridictions, ils peuvent exiger que les prestataires de services soient introduits selon les règles ou usages locaux auprès du président de la juridiction et, le cas échéant, auprès du bâtonnier compétent de l'Etat membre d'accueil ; ou bien qu'ils agissent de concert avec un avocat exerçant auprès de la juridiction concernée et qui serait responsable, s'il y a lieu, à l'égard de la juridiction concernée, ou de concert avec un « avoué » ou « procureur » exerçant auprès de cette juridiction.

Les Etats membres peuvent, en outre, exclure les avocats salariés, liés par un contrat de travail avec une entreprise publique ou privée, de l'exercice des activités de représentation et de défense en justice pour le compte de cette entreprise dans la mesure où les avocats établis dans l'Etat concerné ne sont pas autorisés à les exercer.

Nonobstant le contenu de la directive, les Etats membres peuvent réserver à des catégories déterminées d'avocats l'établissement d'actes authentiques habilitant à administrer les biens de personnes décédées et d'actes portant sur la création ou le transfert de droits réels immobiliers.

Les Etats membres disposeront d'un délai de 2 ans pour prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cette directive.

La directive ne concerne que les mesures destinées à faciliter l'exercice effectif des activités d'avocat en prestation de services. Des mesures plus élaborées seront nécessaires en vue de faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement. Néanmoins elle marque une étape significative — suite à la directive relative aux médecins arrêtée par le Conseil le 16 juin 1975 — dans la marche vers la réalisation des buts des chapitres du traité relatifs au droit d'établissement et aux services, et notamment de l'article 57 relatif à l'accès aux activités non salariées et leur exercice dans les professions libérales.

EMPRUNTS EURATOM

Le Conseil a arrêté lors de sa session du 29 mars 1977, les décisions

- habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance,
- portant application de cette décision.

La première décision habilite la Commission à contracter, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), dans la limite de montants fixés par le Conseil, des emprunts dont le produit sera affecté, sous forme de prêts, au financement de projets d'investissement ayant pour objet la production industrielle d'électricité d'origine nucléaire et les installations industrielles du cycle du combustible.

La Commission n'emprunte que dans les limites des demandes de prêts dont elle est saisie.

Les opérations d'emprunt et les opérations de prêt correspondantes sont libellées dans la même unité monétaire et se font aux mêmes conditions pour le remboursement du principal et le paiement des intérêts. Les frais encourus par la Communauté pour la conclusion et l'exécution de chaque opération sont supportés par les entreprises bénéficiaires.

La décision précise dans quelles conditions la Commission négocie les conditions des emprunts et octroie les prêts.

En vertu de la seconde décision, les emprunts prévus à l'article 1^{er} de la décision de base peuvent être contractés jusqu'à concurrence d'un montant total de 500 millions d'unités de compte européennes, l'unité de compte européenne étant définie par la décision 75/250/CEE.

CRÉDITS A L'EXPORTATION

Le Conseil a adopté lors de sa session du 14 mars 1977, une décision relative à des lignes directrices qui seront d'application en matière de crédits à l'exportation à moyen et long terme bénéficiant d'un soutien des pouvoirs publics.

En fixant les conditions de crédit applicables notamment en matière de durée et de taux d'intérêt, cette décision permet au-delà de la consultation communautaire cas par cas qui en tout état de cause, demeure maintenue, un progrès substantiel dans le développement d'une politique de crédits à l'exportation.

Elle concrétise en outre l'objectif de la Communauté de rationaliser les pratiques existantes et de contribuer au développement d'orientations convergentes entre les pays fournisseurs de crédits à l'exportation.

POLITIQUE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Dans le domaine de la coordination opérationnelle, le Conseil a approuvé, lors de sa session du 22 mars 1977, une résolution relative à la coordination des actions de la Communauté et des Etats membres en matières d'aides d'urgence et humanitaires.

Cette résolution vise à renforcer, grâce à une meilleure coordination et, dans des cas appropriés, à une conjonction d'efforts, l'efficacité et la cohérence des dispositifs communautaires et nationaux d'intervention destinés à répondre aux besoins créés par des catastrophes naturelles ou des circonstances extraordinaires comparables, sur une base, cas par cas.

La résolution fixe les orientations à suivre pour atteindre les objectifs indiqués, aussi bien dans la phase du secours immédiat que dans la phase de l'aide d'urgence à court terme.

La résolution invite la Commission à présenter, avant le 1^{er} juillet 1977, des propositions visant à mettre en œuvre les orientations ainsi définies pour permettre au Conseil de prendre les décisions appropriées.

III. — Relations extérieures

M. Mario Soares, Premier ministre du Gouvernement de la République portugaise, a adressé le 28 mars 1977, à M. David Owen, ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni et président en exercice du Conseil des Communautés européennes, les demandes d'adhésion de son pays aux Communautés européennes conformément aux dispositions des articles 237, du Traité CEE, 205 du Traité CEEA et 98 du Traité CECA.

Ces trois lettres ont été remises le 28 mars, à 14 h 30, par M. l'Ambassadeur de Siqueira Freire, chef de la mission du Portugal auprès des Communautés européennes, à M. l'Ambassadeur Sir Donald Maitland, président du Comité des Représentants permanents, au siège du secrétariat général du Conseil des Communautés européennes.

DANEMARK — ILES FÉROË — C.E.E. — ACCORD CONCERNANT LES PÊCHERIES

Au cours d'une cérémonie qui a eu lieu, le 15 mars 1977, au siège du Conseil des Communautés européennes, à Bruxelles, un accord concernant les pêcheries entre le Gouvernement du Danemark et le Gouvernement local des Iles Féroë et la Communauté économique européenne a été signé.

PORTUGAL — DEMANDE D'ADHÉSION

L'Accord prévoit une disposition concernant les droits de pêche réciproques, chaque partie autorisant aux navires de pêche de l'autre partie à pêcher à l'intérieur de la zone de pêche relevant de sa juridiction.

Vu le fait qu'une partie des ressources biologiques de certains secteurs de leurs zones respectives de pêche se composent de stocks interdépendants, les deux Parties détermineront annuellement le volume total des prises autorisées pour des stocks particuliers ou des ensembles de stocks, en tenant compte des meilleures données scientifiques. Après consultation, les possibilités de pêche seront déterminées dans leurs zones de pêche respectives afin d'établir un équilibre satisfaisant en prenant considération, inter alia, des prises habituelles et de la nécessité de minimiser les difficultés pour les deux Parties au cas où les possibilités de pêche seraient diminuées.

L'Accord prévoit que les autorités compétentes de chaque Partie octroieront des licences pour réglementer les activités de pêche dans la zone de pêche relevant de leur juridiction. En reconnaissance de la volonté commune des deux Parties d'assurer la conservation et la gestion rationnelle des stocks de poissons, les navires de pêche de l'une des deux Parties se conformeront aux mesures de conservation établies par l'autre Partie en exerçant leurs activités dans la zone de pêche relevant de la juridiction de l'autre Partie. Par ailleurs, les deux Parties s'engagent à coopérer en vue d'harmoniser la réglementation de pêche concernant les stocks dans les zones de pêche relevant de leur juridiction, ainsi que les stocks d'intérêt commun existant dans les zones situées au-delà de ces zones y adjacentes. Chaque Partie sera responsable dans la zone de pêche relevant de sa juridiction d'assurer que les mesures prises par chaque Partie en conformité avec l'Accord soient respectées.

En cas de litige concernant l'Accord, les Parties procéderont à des consultations. Aucune disposition de

l'Accord ne préjuge les vues de chaque Partie en ce qui concerne toute question relative au Droit de la Mer, ni les droits, à l'intérieur du Royaume du Danemark, des ressortissants danois résidant dans les Iles Féroë. Une clause territoriale classique est incluse à l'Article 10.

L'Accord est conclu pour une première période de dix ans. La notification de terminaison est à signaler au moins neuf mois avant l'expiration de ce délai : s'il n'est pas mis fin à l'Accord, celui-ci restera en vigueur par périodes de six ans.

Les Parties procéderont à l'examen de l'Accord lors de la conclusion des négociations pour un traité multilatéral, menées dans le cadre de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer.

ACCORD CEE — LIBAN

Des négociations entre une délégation de la Communauté et une délégation libanaise, en vue de la conclusion d'un accord global de coopération se sont tenues à Bruxelles, les 15 et 16 février 1977.

A la suite de ces négociations les chefs des deux délégations ont paraphé le texte du futur accord qui sera communiqué à leurs autorités respectives aux fins d'approbation définitive.

L'objet du nouvel accord est, dans le cadre de l'approche globale méditerranéenne de la Communauté, d'instaurer entre les deux parties une large coopération en vue de contribuer au développement économique et social du Liban. A cet effet l'accord prévoit la mise en œuvre d'un ensemble de dispositions portant aussi bien sur la coopération commerciale, la coopération économique, financière et technique que sur la mise en place d'institutions communes.

Les deux délégations sont convenues d'appliquer les dispositions commerciales dès que possible, grâce à un accord intérimaire.

Les deux délégations constatent que les dispositions du futur accord ne peuvent répondre, dans les circonstances actuelles, à l'ensemble des besoins du Liban et notamment des besoins les plus urgents liés à la phase de reconstruction du pays. La délégation libanaise considère que les dispositions financières prévoyant un engagement d'un montant global de 30 millions d'unités de compte européennes seront un premier pas, pour satisfaire ces besoins. Elle a annoncé l'intention de son gouvernement de saisir très prochainement la Communauté et ses Etats membres de propositions concrètes sollicitant de leur part une contribution spéciale à cet effort de reconstruction.

La délégation de la Communauté reconnaissant les conditions particulières dans lesquelles se trouve le Liban transmettra à ses autorités les demandes qui lui seraient adressées en ce sens par les autorités libanaises.

Les deux délégations souhaitent que la reconstruction du Liban puisse être menée à bien dans les meilleurs délais, la délégation libanaise exprimant le vœu que la Communauté et ses Etats membres puissent apporter à cet effort une contribution substantielle.

Les deux délégations se sont félicitées de l'esprit de mutuelle compréhension ayant présidé à leurs débats ; elles ont souligné l'importance qu'elles accordent au succès de ces négociations et l'espoir qu'elles fondent sur le renforcement des relations entre la Communauté et le Liban, ceci tout particulièrement après les douloureux événements qui ont frappé ce pays.



BIBLIOGRAPHIE

par
Marc MAINDRAULT

Les Communautés européennes et les Finances publiques françaises, Annales de la Faculté de Droit et de Sciences politiques et de l'Institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Tome XXVII, Paris, 1975, 834 pages.

Le présent volume qui s'inscrit dans le prolongement de la publication en 1972 du colloque sur le thème « Les Communautés européennes et le Droit administratif français » s'efforce d'apprécier les incidences du processus d'intégration européenne quant à un éventuel encadrement du pouvoir budgétaire national.

A cet effet, trois rapports des professeurs Amselek et Lalumière et de M. Duquesne analysent les incidences des Communautés européennes sur les institutions budgétaires, fiscales et douanières françaises avec, en annexes, des éléments de bibliographie et surtout de documentation absolument remarquables. On connaît les thèses chères à M. le professeur Amselek : « le pouvoir budgétaire national est démembré dans la mesure où un certain nombre d'activités financières déployées en France ont été prises directement en charge par les Communautés : « emprunts communautaires, prêts et garanties d'emprunts CEEA, etc... Mais plus

encore les instances nationales ne sont plus aujourd'hui entièrement maîtresses du budget de l'Etat, de ses dépenses et de ses recettes tant au niveau de la conception qu'à celui de l'exécution, et il est de fait indéniable que la structure macro-économique du budget de l'Etat n'appartient plus complètement aux instances nationales, encadrée qu'elle est désormais par les mécanismes de coordination communautaire de politiques économiques nationales. Pour le professeur Lalumière, l'intégration communautaire a surtout permis d'obtenir d'appréciables résultats dans le domaine des impôts sur la dépense et c'est avec raison qu'il peut noter que dans ce domaine l'intégration « pousse à ses extrêmes conséquences le déclin du pouvoir fiscal du Parlement ». En revanche, ne sont en rien affectées les procédures nationales de perception de l'impôt.

Avancer que le rapport de M. Duquesne sur les Communautés européennes et les institutions douanières françaises excelle par son insignifiance et sa superficialité c'est — le lecteur l'aura compris — mettre le doigt sur les problèmes d'aptitude d'une certaine technocratie française à raisonner sans méthode sur des problèmes qu'il s'agirait, en bonne logique, d'élucider et non de compliquer à plaisir en jetant de la poudre aux yeux.

Heureusement, le volume s'achève sur une série de rapports succincts émanant d'experts nationaux sur les Communautés européennes et les Finances publiques nationales dans les autres Etats membres.

Actes du 8^e colloque de l'I.E.J.E. sur les Communautés européennes - Liège - *Le Parlement européen - Pouvoirs - Election - Rôle futur* - Liège, 1976, 343 pages.

Le destin a voulu que le regretté Fernand Dehousse ne quitte pas la scène européenne (dont il avait été l'un des acteurs et en même temps l'un des plus grands visionnaires) sans nous léguer cette dernière et belle contribution au combat pour l'élection et l'extension des pouvoirs du Parlement européen au suffrage universel.

Mais avant que le colloque de l'Institut d'Etudes Juridiques Européennes en vienne à dégager les lignes de forces du futur Parlement européen dans le cadre de l'Union européenne projetée (F. Dehousse) il était impératif d'analyser le champ du présent : c'est-à-dire ce qu'ont pu être et le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, notamment dans le domaine budgétaire (Professeur Christoph Sasse), et le contrôle démocratique dans les Communautés européennes (Professeur Ch. Albert Morand), et enfin l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (Schelto Patijn).

Partant de l'hypothèse que « faute d'une théorie générale communautaire — à l'instar de la théorie générale de l'Etat — toute recherche sur le rôle d'une institution parlementaire en Europe retombe dans les voies de raisonnement qu'a tracées le parlementarisme national dans une histoire bicentenaire », le professeur Sasse se devait de souligner que la Communauté ne peut se développer qu'en ne s'écartant pas des modèles politiques des Etats membres. Ceci nous vaut sur un plan didactique une remarquable analyse — inspirée des principes méthodologiques de W. Bagehot — des fonctions législatives, électives, de contrôle d'initiative et d'expression du Parlement européen.

Le professeur Morand, quant à lui, part du postulat que deux stratégies peuvent être envisagées pour palier le déficit démocratique que connaissent les Communautés. La première consiste à avancer que si les Communautés ne disposent pas de mécanismes de contrôle démocratique adéquats, il appartient aux institutions nationales d'y suppléer. La deuxième consiste à prendre conscience de ces lacunes et à créer au niveau communautaire les mécanismes nécessaires.

Quoi qu'il en soit, l'analyse des contrôles démocratiques au plan national conduit à des développements à proprement parler excellents et surtout inédits sur les contrôles parlementaires nationaux chez les nouveaux Etats membres adhérents.

Essayant enfin de devancer l'avenir du Parlement européen, F. Dehousse trace un vaste programme de compétences nouvelles à attribuer au futur Parlement européen rénové : amélioration de la procédure budgétaire, développement du droit d'initiative, association du Parlement européen à la procédure normative et de conclusion des accords externes, droit de saisine de la Cour de justice et enfin composition de la Commission.

Eric STEIN, Peter HAY and Michel WELBROECK, *European Community Law and Institutions in Perspective* (Text - cases - and Readings), Contemporary Legal Education Studies, The Bobbs Merrill Company Publishers, 1976, Indianapolis - New York, 2 volumes, 113A pages et 525 pages.

Classiquement ordonné autour des sept thèmes communautaires obligés : institutions, procédures judiciaires nationales, supranationales et internationales ; libre circulation des biens, capitaux et facteurs de production ; règles de concurrence ; relations externes et politiques communes ; cet ouvrage destiné avant tout à la recherche et l'enseignement en direction des milieux diplomatiques et juridiques

est un des plus intéressants qu'il soit donné de lire sur l'ensemble de la vie communautaire au point de surclasser tout ce qui a pu être écrit dans le même esprit dans la littérature d'expression française. Si chaque chapitre débute par des développements assez succincts sur les thèmes étudiés, c'est pour céder aussitôt la place soit à ce que la doctrine a écrit de meilleur sur le sujet, soit à des décisions essentielles de la jurisprudence, soit enfin à des actes juridiques de portée nationale ou internationale particulièrement topiques, le tout aboutissant à l'énoncé de cas à résoudre dans une optique résolument pragmatique.

Mais cette méthode des cas ne néglige, d'aucune façon, l'inévitable imbrication de l'environnement international de la CEE elle-même, non plus que les particularités des grands systèmes nationaux envisagé sous l'angle du droit comparé.

Ainsi est présenté au lecteur un panorama complet et vivant de toutes les facettes du droit communautaire dans ce qu'elles ont de plus utile et efficient pour le praticien du droit européen.

Quant au second volume, il reproduit « in extenso » un ensemble de textes de référence majeurs et relatifs au droit des organisations internationales en relation avec la CEE et qui se révèlent indispensables à la solution des cas exposés dans le Tome I.

Il faut souhaiter avec force la parution sur le continent d'autres ouvrages de la même veine.

Université Libre de Bruxelles (Institut d'Etudes Européennes) Centre d'études sociales européennes. *La Crise de l'Emploi - diagnostic et examen de quelques solutions*. Bruxelles, 1976, ronéotypé, 174 pages.

L'excellence ou la notoriété des intervenants et des rapporteurs font de cet ouvrage une somme d'analyses intéressantes sur les perspectives d'emploi à l'échelon communautaire à l'heure de la crise générale et de la récession.

Face à une politique de l'emploi qui pouvait se contenter hier d'être empirique mais aujourd'hui remise en cause au profit d'une stratégie qui se fait attendre (M. Lisein - Norman), l'action communautaire ne peut que refléter les insuffisances initiales du Traité de Rome tout en laissant augurer une nouvelle politique de plein et meilleur emploi basé sur des principes non prévus par le Traité (P. Kravaritou - Maniatakis). Et dans ce contexte revêtent une importance sans cesse accrue, les systèmes d'enseignement et de formation professionnelle dans l'optique d'une éducation enfin adéquate à l'emploi (J. Delors).

L'élargissement des Communautés Européennes

Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs
à l'Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande

par J. P. PUISSOCHET

Un ouvrage de réflexion et de référence

UN VOLUME RELIÉ }
FORMAT : 18 × 24 } Prix : 175 FF
620 pages }

Consacré au Traité et aux divers actes juridiques relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés Européennes, l'ouvrage de J.-P. Puissechet cerne avec clarté la portée de cet événement majeur et précise les conséquences pratiques de l'Adhésion.

Selon quels principes les nouveaux Etats membres doivent-ils reprendre à leur compte l'« acquis communautaire » ? Selon quelles modalités le Traité et les réglementations communautaires s'appliqueront-ils dans ces Etats ? Quel est le contenu des réglementations transitoires qui, pendant 5 ans, régiront les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux entre les Etats adhérents et les six Etats fondateurs ? Comment et à quel rythme les nouveaux Etats membres appliqueront-ils la politique agricole commune ? Comment ces Etats participeront-ils au financement du budget de la Communauté ? De quels principes est-on convenu lors de l'adhésion pour la définition des nouvelles relations de la Communauté avec les pays tiers et, notamment, avec les pays africains et malgache déjà associés à l'Europe et avec les pays en voie de développement du Commonwealth ?

Après avoir présenté de façon synthétique les conditions d'élaboration et le contenu du Traité et des actes relatifs à l'adhésion, l'ouvrage contient un commentaire détaillé, article par article, des dispositions de ce Traité et de ces actes. Il constitue ainsi un instrument de travail indispensable pour tous ceux que le fonctionnement de la Communauté intéresse.

Le Traité et les Actes d'adhésion... seront la Charte du fonctionnement de la Communauté pendant les années qui viennent.

DIVISION DE L'OUVRAGE

Première partie

PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

I • Des négociations à l'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion

- Les négociations
- La structure des Actes d'Adhésion
- L'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion

II • Le contenu des Actes d'Adhésion

- Les principes
- Les Institutions de la Communauté élargie
- L'Union douanière et les rapports avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange
- L'Agriculture
- Les autres aspects

III • L'application du Droit communautaire dans les nouveaux pays membres

- Les exigences communautaires

- Le respect des exigences communautaires dans les six Etats membres originaires
- L'Introduction et l'exécution du Droit communautaire dans les nouveaux Etats membres
- Annexes

Deuxième partie

COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

I • Le Traité relatif à l'Adhésion à la C.E.E. et à la C.E.E.A.

II • La décision relative à la C.E.C.A.

III • L'Acte relatif aux conditions d'Adhésion et aux adaptations des traités

IV • L'Acte final

Annexes

Bibliographie

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

LE CONSEIL EUROPÉEN

COLLOQUE DE L'A.I.E.E.

LOUVAIN-LA-NEUVE

6 et 7 octobre 1977

Le 10 décembre 1974, à l'issue du Sommet de Paris, les Neuf ont décidé de coiffer les Communautés européennes d'une « autorité politique suprême » : le « Conseil européen des Chefs de Gouvernement ».

Qui est-il ? Cette première question conduira à s'interroger sur ses origines, sur les motivations profondes auxquelles il répond, sur sa nature véritable et ses principes d'organisation.

Que fait-il ? Par delà les décisions proprement dites, exerce-t-il une action significative dans les différents domaines qui relèvent de sa compétence ?

Comment fonctionne-t-il ? Son incidence sur le développement des Communautés est-il aussi décisif qu'on l'espérait et son propre fonctionnement se révèle-t-il totalement satisfaisant ?

« Origines et organisation », « réalisations » et « fonctionnement » du Conseil européen : tels sont donc les trois thèmes traités au cours de ce colloque de l'Association des Instituts d'Etudes Européennes (A.I.E.E.) qui se tiendra à Louvain-la-Neuve, les 6 et 7 octobre 1977.

Renseignements :

- Centre d'Etudes Européennes de l'Université Catholique de Louvain (Halles Universitaires, 1, place de l'Université, 1348 LOUVAIN-LA-NEUVE).
- A.I.E.E. (Villa Mognier, 122, rue de Lausanne, GENEVE).

Tous comptes faits...

BONS du TRESOR

à intérêts progressifs

*...un placement "plein d'intérêts"
et disponible au bon moment.*

Taux actuariel brut jusqu'à 9,75 %

BT 10

de la vasselais